

REPUBLIQUE DU NIGER
MINISTERE DE L'ELEVAGE
PROJET REGIONAL D'APPUI AU PASTORALISME AU SAHEL
(PRAPS) PHASE II
UNITE DE COORDINATION DE PROJET
BP: 13 017 NIAMEY– NIGER
TEL: (227) 20 32 54 56
Email: praps-ne@yahoo.fr



Rapport d'étude sur la Capitalisation des Textes législatifs et réglementaires régissant le pastoralisme

Février 2023

Table des matières

Introduction	5
I. Objectifs de l'Étude, résultats attendus, et personnes et structures rencontrées	7
II. Encadrement juridique du pastoralisme et de la transhumance au Niger	8
2.1 : Inventaire des textes régissant le pastoralisme et la transhumance (voir annexe 1 et 2)	8
2.2 : Insuffisances juridiques et incohérences de certains textes relatifs au pastoralisme	9
2.2.1 : Insuffisances juridiques de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme	9
2.2.2 : Insuffisances juridiques de la loi n°2017-20 du 12 Avril 2017 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain	11
2.2.3 : Lacunes juridiques de l'ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du code rural et de la loi 2015-01 du 13 Janvier 2015 définissant le statut de la chefferie traditionnelle : Absence des sanctions pénales contre les autorités titulaires du pouvoir de police rurale	12
2.2.4 : Lacune juridique de l'arrêté N° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus	13
2.2.5 : Lacune juridique du décret n° 2013-003 du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs	13
III : Etat de mise en œuvre des textes régissant le pastoralisme et la transhumance au Niger	14
3.1 : Avancées des textes régissant le pastoralisme au Niger	15
3.1.1: Sur le plan juridique	15
3.1.2 : Sur le plan opérationnel	16
3.2 : Les difficultés et insuffisances faisant obstacle à la mise en œuvre effective de certains textes sur le terrain	16
3.2.1 : Les difficultés et insuffisances sur le plan opérationnel	17
3.2.2 : Les difficultés et les insuffisances d'ordre juridique et spécifique	22
IV : Recommandations pour améliorer le cadre juridique et faciliter son opérationnalisation	35
4.1 : Recommandation pour améliorer le cadre juridique	35
Sur le court terme :	35
Sur le moyen terme :	36
Sur le long terme :	39
4.2 : Recommandation pour faciliter l'opérationnalisation du cadre juridique	40
Sur le court terme :	40
Sur le moyen terme :	42
Sur le long terme :	44
Bibliographie	45

Annexe 1 : Textes ayant pour objet le pastoralisme et la transhumance ..Erreur ! Signet non défini.

Annexe 2 : Textes régissant d'autres domaines, mais ayant une incidence sur le pastoralisme et la transhumance Erreur ! Signet non défini.

ACRONYMES

CNT	Comité National de transhumance
CRT	Comité régionaux de transhumance
CNT	Comité National du Code Rural
CEDEAO	Commission de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
COFODEP	Commission Foncière Départementale
COFOCOM	Commission Foncière Communale
COFOB	Commission Foncière de Base
COFO	Commission Foncière
DGE/E/F	Direction Générale de l'Environnement et des Eaux et Forêts
PSSF	Projet de Sécurisation des Systèmes Fonciers Pastoraux
PAASSP	Projet d'Appui à l'Aménagement et à la Sécurisation des Systèmes Pastoraux
MEL	Ministère de l'Elevage
MDA	Ministère du Développement Agricole
MAG	Ministère de l'Agriculture
PRAPS	Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel
PRN	Présidence de la République du Niger
SPR/CR	Secrétariat Permanent Régional du Code Rural
SP	Secrétaire Permanent

Introduction

Dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest, on a affaire à un élevage essentiellement pastoral et agropastoral qui assure la production et l'entretien des animaux domestiques, principalement grâce à l'exploitation mobile des ressources naturelles herbagères et arbustives pâturées par le bétail sur des terres non cultivées. La particularité de l'élevage pastoral réside dans le fait qu'il constitue le seul mode de valorisation de vastes zones arides non cultivables, à travers la transformation de la biomasse naturelle en produits animaux consommables par l'homme.

Au niveau de plusieurs pays ouest-africains, le pastoralisme joue un rôle crucial dans la réalisation de la sécurité alimentaire de millions de personnes engagées dans diverses activités de production, de transformation, de commercialisation et de services de la filière de l'élevage. Il constitue un mode d'élevage fondé sur la mobilité permanente ou saisonnière du cheptel. Il est un mode d'élevage destiné à assurer l'alimentation des animaux par une exploitation itinérante des ressources.

Dans la perspective de mieux redynamiser ce secteur, le gouvernement de la République du Niger a adopté en mai 2010, l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme après un processus d'élaboration qui a duré plus d'une décennie et qui fut très participatif et inclusif. Cette ordonnance est venue renforcer un dispositif juridique ancien qui aborde le foncier pastoral. Il s'agit notamment de :

- la loi n°61-05 du 27 mai 1961 fixant une limite nord des cultures ;
- la loi n°61-06 du 27 mai 1961 érigeant en zone de modernisation pastorale, la zone Sahélienne d'Élevage Élevage située au Nord de la limite légale des cultures ;
- l'ordonnance n°93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural ;
- le décret n°61-160/MER du 25 juillet 1961, érigeant les secteurs de modernisation pastorale d'Agadez ;
- le décret n°61-159/MER du 25 juillet 1961, érigeant les secteurs de modernisation pastorale de Tahoua ;
- le décret n°97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs ;

Pour rendre cette ordonnance effective, et avancer dans le chantier d'élaboration des textes sur le pastoralisme, le Ministère de l'Élevage avait mis en place par arrêté n° 038/MEL/SG du 09 novembre 2011, un comité chargé de sa popularisation et de l'élaboration de ses textes d'application. Ce comité, a pu élaborer sept (7)

projets des décrets d'application de cette Ordonnance avec le soutien financier de l'Etat et des partenaires.

Aussi, en plus de ce cadre juridique national, l'accès aux ressources naturelles pastorales est aussi régi au Niger par des textes communautaires de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), en l'occurrence, la décision A/DEC.5/10/98 du 31 octobre 1998 et son règlement d'exécution C/REG.3/01/03 /2003.

Cependant, en dépit de l'existence de ce dispositif juridique assez fourni en matière du pastoralisme et de la gestion de transhumance interne et transfrontalière, le constat est que les acteurs concernés se plaignent d'une faible ou mauvaise application sur le terrain de ces textes. Cette situation a comme conséquences, l'accentuation des conflits liés à l'accès aux ressources pastorales, les accaparements des terres pastorales, le faible exercice des pouvoirs de police rural, les entraves à la transhumance et à la mobilité pastorale, etc...

C'est pourquoi le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel PRAPS 2 a mobilisé un consultant individuel pour appuyer le Ministère de l'Elevage à dresser un état des lieux des textes qui régissent le pastoralisme, identifier leurs lacunes au niveau légal et dans leur mise en œuvre effective, les moyens disponibles pour leur application et formuler des recommandations pour améliorer le dispositif légal existant en vue de son application effective.

I. Objectifs de l'Etude, résultats attendus, et personnes et structures rencontrées

1.1 Objectifs de l'Etude

L'objectif général de l'étude est d'évaluer le dispositif légal et l'état de de mise en œuvre des textes qui régissent le pastoralisme au Niger et de donner les recommandations pour son amélioration.

Les objectifs spécifiques de l'étude sont :

- ✚ inventorer les textes régissant le pastoralisme au Niger et identifier les lacunes existantes
- ✚ ressortir les acquis et avancées en matières des textes régissant le pastoralisme ;
- ✚ analyser le dispositif légal par rapport aux textes régionaux et confirmer leur adéquation ;
- ✚ formuler des recommandations au Ministère de l'Elevage pour rendre effectif, l'application des textes régissant le pastoralisme ;
- ✚ évaluer les moyens nécessaires (humains et financiers) pour la mise en œuvre effective du dispositif légal du pastoralisme au Niger ;
- ✚ prioriser les recommandations proposées en fonction des moyens disponibles, en clarifiant ce qui est nécessaire sur le court terme, moyen et long terme.

1.2 Résultats attendus

Il est attendu de cette étude un rapport donnant :

- ✚ l'inventaire des textes législatifs et réglementaires régissant le pastoralisme au Niger et éventuellement les lacunes pour le secteur du pastoralisme au Niger
- ✚ l'analyse de leur mise en œuvre effective et les lacunes éventuelles dans la mise en œuvre effective du cadre légale existant
- ✚ les recommandations pour améliorer le cadre.

1.3 : Structures et personnes ressources interviewées

Les différentes structures ont été ciblées compte tenu de leurs compétences, implications et expertises dans le domaine du pastoralisme.

Quant aux personnes physiques, elles ont été identifiées grâce à leur connaissance avérée en tant que personnes ressources dans le pastoralisme.

Certaines de ces structures et personnes ressources ont été interviewées sur place à Niamey, d'autres à l'intérieur du pays (Maradi, Tillabery, Tahoua).

- ✚ SPR (Maradi, Tillabéry, Tahoua)
- ✚ Cofo(cofodep Tera et Gorouol/Cofocom Tera, Garouol et Bankilaré/cofodep Kollo)
- ✚ Chefferies coutumières : chef de groupement peulh de Zinder/chef de canton de Koygolo)
- ✚ Justice (Ministère de la justice/tribunaux de Say, Maradi, Tera , Zinder et Niamey)
- ✚ OP (AREN dosso, Aren Tillabery,/ FNEN Daddo/Gagel/Ropen)
- ✚ Ministère de l'élevage
- ✚ Secrétariat permanent du code rural
- ✚ Leaders agriculteurs et éleveurs de Niamey, Tillabery et Dosso

II. Encadrement juridique du pastoralisme et de la transhumance au Niger

Au Niger, le pastoralisme et la transhumance sont régis par les textes nationaux, bilatéraux et communautaires. **(2.1)**

Cependant, certains de ces textes comportent des insuffisances juridiques car ne prenant pas en compte plusieurs situations. D'autres sont inadéquats et même incohérents. **(2.2)**

2.1 : Inventaire des textes régissant le pastoralisme et la transhumance (voir annexe 1 et 2)

Le pastoralisme et la transhumance sont régis par les textes nationaux, bilatéraux et communautaires. **(Voir Annexe)**

2.2 : Insuffisances juridiques et incohérences de certains textes relatifs au pastoralisme

Certains textes relatifs au pastoralisme comportent des insuffisances juridiques du fait qu'ils manquent dans leurs dispositions des normes ou des principes dont le juge et les autres acteurs peuvent faire usage pour résoudre des problèmes déterminés. D'autres contiennent des incohérences parce qu'ils manquent de logique dans leurs dispositions.

2.2.1 : Insuffisances juridiques de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

Suivant l'article 73 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme : « Sous réserve des cas prévus par la présente ordonnance, quiconque est rendu coupable d'obstruction des voies d'accès aux eaux de surface relevant du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales en zone agricole, d'obstruction ou de mise en exploitation d'une aire de pâturage, d'une piste, d'un chemin ou d'un couloir de passage ainsi que tout empiètement quelconque sur ceux-ci, est puni d'un emprisonnement de quinze (15) jours à trois (3) ans et d'une amende de dix mille (10 000) francs CFA à cent mille (100 000) francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement ».

Cette disposition pénale vise seulement les ressources pastorales se trouvant en zone agricole. Qu'en est-il des obstructions ou mises en exploitation d'une zone pastorale ou tout empiètement quelconque à celle-ci ?

Cette disposition doit aussi incriminer l'accaparement des terres en zone pastorale d'autant plus que l'article 8 de la même ordonnance interdit tout nouvel aménagement agricole et toute forme de concession rurale à des fins d'élevage au-delà de la limite Nord des cultures.

Aussi, il résulte de cette disposition pénale que seules les obstructions, les mises en exploitations, et les empiètements sur les ressources pastorales peuvent donner lieu à une sanction pénale. Ce qui veut dire que la vente des espaces pastoraux n'a pas été incriminée par cette disposition. Or, une personne peut frauduleusement acheter un espace pastoral et ne pas l'exploiter, l'obstruer ou l'empiéter. Il peut aller jusqu'à établir un titre foncier sur cet espace et le réserver pour ses héritiers. La vente des espaces pastoraux doit donc être une infraction qui doit être punie par les dispositions de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.

L'article 5 alinéa 4 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme dispose : « Les autorisations d'octroi de concession à des fins d'élevage en zone pastorale, qu'elles émanent des autorités administratives ou des chefs traditionnels sont déferées spécialement devant le Tribunal de grande instance pour excès de pouvoir, en attendant l'installation des juridictions administratives ».

Les autorisations de concession à des fins d'élevage sont octroyées par arrêtés des autorités administratives. Elles constituent donc des actes administratifs. Juridiquement, tout acte administratif illégal est susceptible d'un recours pour excès du pouvoir c'est à dire d'un recours d'abord gracieux ou hiérarchique et enfin d'un recours en annulation devant le conseil d'état, plus haute juridiction en matière administrative (jamais devant le tribunal de grande instance).

Le recours pour excès du pouvoir devant le tribunal de grande instance prévu par l'alinéa 4 de l'article 5 précité est une procédure non reconnue par le droit administratif.

L'article 3 alinéas 1 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme dispose : « La mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants. Ce droit est reconnu et garanti par l'Etat et les collectivités territoriales ».

L'article 54 dispose : Les éléments ci-après du foncier pastoral relèvent du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales :

- la zone pastorale (au-delà de la limite nord des cultures), à l'exclusion des agglomérations urbaines ;
- les enclaves pastorales et les aires de pâturage ;
- les pistes, chemins et couloirs de passage ;
- les terres salées ;
- les bourgoutières publiques établies le long des cours d'eau.

La lecture combinée des dispositions de ces deux articles permet de comprendre que les espaces pastoraux constituent la propriété de l'Etat ou des collectivités. La mobilité pastorale est un droit fondamental qui doit être garanti par l'Etat. Pour ce faire, l'Etat doit à travers ses représentants agir en cas d'obstructions à cette mobilité.

Cependant, dans la pratique, on constate un certain laxisme de la part de certains représentants de l'Etat qui peinent à prendre des mesures qui s'imposent en cas d'accapement des terres pastorales.

Les seuls acteurs qui tentent de défendre les espaces pastoraux sont les ONG, Associations pastorales et leurs membres. Malheureusement ces acteurs sont limités dans leurs actions car ne disposant pas de qualité d'ester en justice pour s'opposer contre des cas d'accaparement des terres relevant du domaine public de l'Etat à vocation pastorale.

La qualité pour les ONG, les associations pastorales et leurs membres de faire des assignations en justice ou de porter plainte pour défendre les espaces pastoraux n'existent dans aucun texte au Niger.

2.2.2 : Insuffisances juridiques de la loi n°2017-20 du 12 Avril 2017 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain

L'article 32 de la loi n°2017-20 du 12 Avril 2017 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain dispose : « les documents de planification urbaine déterminent les conditions permettant de :

- rationaliser l'utilisation de l'espace ;
- maîtriser les besoins de déplacement ;
- préserver les activités agricoles ;
- protéger les espaces forestiers, le patrimoine culturel, les sites et paysages naturels ou urbains ; ... »

A la lumière de cet article, les documents de planification urbaine doivent prendre en compte les activités agricoles et préservés les espaces précités. Les espaces pastoraux et les activités pastorales n'ont pas été évoqués dans cette disposition.

C'est pourquoi, en cas de lotissement périurbain, les couloirs de passage des animaux et même certaines enclaves pastorales sont obstrués ou morcelés.

2.2.3 : Lacunes juridiques de l'ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du code rural et de la loi 2015-01 du 13 Janvier 2015 définissant le statut de la chefferie traditionnelle : Absence des sanctions pénales contre les autorités titulaires du pouvoir de police rurale.

L'article 113 de l'Ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du code rural précise que les pouvoirs de police rurale sont détenus et exercés par les Gouverneurs, les Préfets et les Maires.

La loi 2015-01 du 13 Janvier 2015 définissant le statut de la chefferie traditionnelle a ajouté les chefs traditionnels dans la liste des autorités titulaires du pouvoir de police rural.

C'est ainsi que les gouverneurs, les préfets, les Maires et les chefs traditionnels peuvent dans leurs entités prendre toutes mesures générales et individuelles nécessaires au maintien de l'ordre public, à la protection de l'espace rural, à la sécurité des activités rurales, ainsi qu'au respect des normes légales et réglementaires.

Cependant, dans la pratique, on constate que dans la majorité des cas, ces autorités n'agissent pas en cas d'obstruction, de vente ou de privatisation des espaces pastoraux même lorsque les preuves sont irréfutables.

A ce niveau la question qui se pose est celle de savoir : Pourquoi ces certaines autorités n'agissent pas en cas d'entrave aux espaces pastoraux ? L'inaction des autorités administratives est-elle sanctionnée pénalement ?

La réponse est non. Aucun texte ne sanctionne pénalement le manquement aux « obligations de faire » des autorités. L'absence de cette sanction pénale fragilise et handicape la gouvernance du foncier pastoral au niveau des régions, départements, communes et cantons du Niger.

2.2.4 : Lacune juridique de l'arrêté N° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus

L'arrêté N° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus, en son article 21 précise que la commission foncière de base assure entre autres les tâches suivantes :

- ✚ La délivrance d'attestation de droit d'usage prioritaire sur les terroirs d'attache des pasteurs, en rapport avec la commission foncière départementale.
- ✚ Le contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales du village ou de la tribu ;
- ✚ La conduite du processus de sécurisation impliquant l'identification, la délimitation et la matérialisation des ressources partagées dont les couloirs de passage, les aires de pâturage, les forêts, les points d'eau, les aires de repos des animaux, etc. ;

Cependant, contrairement aux commissions foncières communales, il n'existe aucune disposition légale qui prévoit le budget de fonctionnement des commissions foncières de base.

Dans la pratique, les missions de constat et de vérification des espaces pastoraux sont toujours financées par les parties au conflit et par les ONG et associations de défense des droits fonciers pastoraux.

2.2.5 : Lacune juridique du décret n° 2013-003 du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs

Suivant l'article 11 du décret n° 2013-003 du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs : « Les blessures infligées au bétail font l'objet d'une indemnisation :

- ✚ égale au prix courant de l'animal sur le marché local si la blessure a entraîné la mort de l'animal;
- ✚ égal à la moitié du prix de l'animal sur le marché local si la blessure est manifestement susceptible d'entraîner la mort de l'animal ;
- ✚ égale au quart du prix de l'animal sur le marché local, si la blessure n'est manifestement pas susceptible d'entraîner la mort de l'animal.

Dans tous les cas, la propriété de l'animal reste celle du légitime propriétaire ».

L'article 11 prévoit les modes de dédommagement en cas de sévices portés sur les animaux.

Cependant, comment il faut indemniser les cas d'empoisonnement volontaire des animaux domestiques suite à la consommation de poison (maladie ou mort des animaux suite à la consommation de poison) ?

Qu'en est-il encore des cas des maladies et morts d'animaux involontairement occasionnés suite à la consommation d'engrais chimiques dans les champs ?

Il serait logique que ce même article prévoie tous les cas de réparation civile (dédommagement) des préjudices que peuvent subir les animaux domestiques. Dans tous les cas, ces infractions sont déjà prévues et punies par dans le code pénale applicable au Niger.

III : Etat de mise en œuvre des textes régissant le pastoralisme et la transhumance au Niger.

Pour favoriser un meilleur accès sécurisé aux ressources pastorales, le Niger a très tôt élaboré et mis en œuvre une stratégie visant à garantir le développement du secteur de l'élevage. Ainsi, dans le but de concrétiser cette stratégie, le pays s'est doté de plusieurs outils législatifs et réglementaires sur le pastoralisme et cela en amont et en aval de la loi pastorale.

Dans la pratique, l'application des textes sur le pastoralisme a engendré d'énormes avancées **(3.1)** significatives tant sur le plan juridique **(3.1.1)** que sur le plan opérationnel **(3.1.2)**.

Cependant, aujourd'hui force est de constater que l'application de certains textes n'est pas effective **(3.2)** du fait de quelques difficultés d'ordre pratiques d'une part **(3.2.1)** et d'ordre juridique d'autre part. **(3.2.2)**

3.1 : Avancées des textes régissant le pastoralisme au Niger

L'application des textes sur le pastoralisme au Niger a engendré des avancées significatives tant sur le plan juridique (3.1.1) qu'opérationnel (3.1.2)

3.1.1: Sur le plan juridique

Le contenu des textes relatifs au pastoralisme reste tout à fait positif dans une perspective de sa sécurisation et de sa protection. Ces textes posent un certain nombre de principes, lèvent certaines ambiguïtés, et imposent des normes conséquentes.

Parmi ces principes et normes conséquentes on peut citer entre autres :

- ✚ 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 ;
- ✚ la reconnaissance du droit à la mobilité comme un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants ;
- ✚ la garantie du droit à la mobilité par l'État et les collectivités territoriales ;
- ✚ la reconnaissance de la mobilité comme un mode rationnel et durable d'exploitation des ressources pastorales ;
- ✚ la levée d'interdiction formelle qui empêchait aux éleveurs de faire paître 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 reconnue légalement comme un droit de pâturage après la libération des champs ;
- ✚ la réglementation des dates de libération et de fermeture des champs ;
- ✚ la prise de cinq (5)décrets d'application (sur plusieurs domaines) dont le dernier en date du 07Avril 2022 a porté sur les modalités de gestion des terres Oasiennes ;
- ✚ L'adoption de deux (2) décrets portant SAF de Maradi et celui de Dosso ;
- ✚ l'adoption de la politique foncière au Niger ;
- ✚ la reconnaissance du droit d'usage prioritaire aux éleveurs sur leurs terroirs d'attache ;
- ✚ l'indemnisation des éleveurs en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique de leurs droits d'usage prioritaire ;
- ✚ les cas d'obstructions des espaces pastoraux sanctionnés pénalement

3.1.2 : Sur le plan opérationnel

Sur le plan opérationnel, l'application des textes sur le pastoralisme dans quelques localités a permis d'enregistrer des avancées significatives d'une part en matière de protection et de sécurisation des ressources pastorales et d'autre part en matière de protection et de défense des droits des éleveurs.

Parmi ces avancées on peut retenir entre autres :

- ✚ la prise des arrêtés d'interdiction de toutes autres exploitations des espaces pastoraux en dehors de l'élevage par certaines autorités titulaires des pouvoirs de police rurale dans certaines localités;
- ✚ le balisage de certains espaces pastoraux ;
- ✚ le règlement des conflits fonciers devant les commissions paritaires de conciliation ;
- ✚ les contrôles de mise en valeur par les agents de cofo sur certains espaces pastoraux ;
- ✚ le respect des principes gestion des fourrières ;
- ✚ l'existence des décisions de justice en faveur de la sécurisation et de la protection des espaces pastoraux ;
- ✚ la vulgarisation des textes (loi pastorale) avec la société civile pastorale, à travers des fora, réunions et ateliers;
- ✚ l'élaboration des outils de sécurisation des ressources partagées pastorales par le code rural à travers des affiches;
- ✚ l'obtention des accords sociaux sur la gestion des ressources partagées pastorales avec les acteurs institutionnels et la société civile pastorale;
- ✚ le financement des activités de sécurisation du foncier pastoral et des ressources pastorales, ainsi que les investissements dans le secteur du pastoralisme ;
- ✚

3.2 : Les difficultés et insuffisances faisant obstacle à la mise en œuvre effective de certains textes sur le terrain

Il s'agit d'une part des difficultés et insuffisances d'ordre général et opérationnel faisant obstacle à l'application effective des textes (3.2.1) et d'autre part celles relatives à l'application effective desdits textes pour des raisons d'ordre juridique (3.2.2)

3.2.1 : Les difficultés et insuffisances sur le plan opérationnel

Ce sont des conduites, comportements et pratiques anormales de la part de certains acteurs, qui font obstacle à l'application effective des textes relatifs au pastoralisme et à la transhumance.

Il s'agit de la méconnaissance des textes de certains acteurs, l'insuffisance de collaborations entre certaines structures qui interviennent dans le domaine foncier, l'insuffisance d'engagement et fermeté des certaines autorités administratives, l'interventionnisme politique, le trafic d'influence, la corruption que font d'autres acteurs.

3.2.1.1 : Méconnaissance des textes de certains acteurs

Les principes d'orientation du code rural, l'ordonnance sur le pastoralisme et leurs textes complémentaires ne sont pas très bien connus de tous les acteurs notamment certaines autorités administratives et coutumières, forces de défense et de sécurité et certains agents des services techniques, agriculteurs, éleveurs, leaders des organisations des sociétés civiles pastorales et magistrats pourtant chargés de les appliquer. L'application des textes sur le pastoralisme par tous les acteurs aurait permis au moins à remédier certains problèmes liés à la mobilité pastorale et à la transhumance.

3.2.1.2 : L'insuffisance de collaboration entre certains services des cadastres, structures du code rural et les populations locales dans les processus de délivrance des titres fonciers

Il faut noter que certains titres fonciers sont délivrés par les services des cadastres sans aucune vérification sur les terrains. Une personne peut frauduleusement avoir une attestation de détention coutumière ou un titre de propriété sur les espaces pastoraux et se fait établir un titre foncier aux services des cadastres. L'implication des populations locales et des commissions foncières de base, communales et départementales dans le processus de délivrance des titres fonciers permet une bonne transparence sur le statut juridique des espaces objets d'immatriculation. Une bonne collaboration entre ces différents acteurs pourrait éviter la délivrance des titres fonciers sur les espaces relevant du domaine public de l'Etat à vocation pastorale.

3.2.1.3 : L'affrontement entre les différents intérêts des parties prenantes et l'installation d'une dynamique de compétition dans certaines localités du pays

Aujourd'hui, de nombreuses pratiques se développent et entravent sérieusement la mobilité des troupeaux en mettant à rude épreuve l'effectivité de la loi pastorale dans certaines localités du pays. Les différents acteurs ruraux n'ont pas la même vision de la gestion de l'espace pastoral. Cette situation conduit dans bien des cas à de multiples conflits. Les individus ont dès lors tendance à considérer le pastoralisme comme un sujet socialement sensible qui crée des crispations dès qu'on aborde la question. La cristallisation des rapports autour des communautés d'usage et des acteurs aux intérêts divergents crée une situation porteuse d'iniquité. Cette opposition binaire se prolonge sur le plan institutionnel et biaise la vision transversale de la loi car chaque département ministériel se fige parfois sur ses positions. La spécialisation socioprofessionnelle des parties prenantes rurales s'amenuise progressivement (les agriculteurs possèdent des troupeaux et les éleveurs pratiquent de plus en plus l'agriculture pluviale) avec comme conséquence non seulement une superposition des intérêts mais aussi une augmentation de l'hétérogénéité des intérêts. Si au début les groupes d'utilisateurs se complétaient, aujourd'hui ils s'opposent et se font concurrence. Cela a abouti à une pression croissante sur les ressources naturelles, à une forte détérioration des relations entre les acteurs ruraux et à des conflits latents et parfois ouverts.

Au niveau de certaines localités du Niger surtout en zones agropastorale, les enjeux fonciers ravivent les tensions et provoquent des conflits entre les différentes parties en présence. Pourtant la loi a prévu les mécanismes de résolution des litiges fonciers à travers des textes comme le Décret n° 2013-003/PRN/MEL.

L'application des législations foncières a renforcé le processus d'accaparement des terres par les groupes prééminents et favorisé la marginalisation de certaines activités. Par conséquent, des conflits éclatent pour le contrôle des ressources naturelles. Cela montre les limites de la mise en pratique des réformes initiées par les institutions étatiques.

La loi a donné plein pouvoir de veille aux autorités locales à travers la Police rurale qui est un dispositif composite éclaté dans plusieurs textes et différentes structures.

Cependant, dans certaines zones, il semble qu'elle n'arrive pas à jouer son rôle car ceux qui sont censés faire appliquer la loi font obstacle à l'application des textes. Pour preuve, plusieurs mairies ont fait des lotissements sur des couloirs de passage et dans des aires de pâturage. Il faut aussi noter des cas d'autorisation des lotissements des enclaves pastorales octroyées par des ministres de l'urbanisme à des entreprises privées de lotissement dans certaines communes. C'est aussi les cas des ventes de terres pastorales par des chefs traditionnels aux lotisseurs privés dans certains villages.

3.2.1.4 : L'insuffisance d'autorité de l'Etat

En matière de sécurisation, le rôle de l'État est fondamental puisque c'est à lui que revient la responsabilité de renforcer les capacités et le mode de fonctionnement des organismes d'exécution, des autorités judiciaires, des collectivités locales, des organisations paysannes, des pasteurs et de la société civile. Il est également chargé de promouvoir la coopération entre ces différentes parties prenantes. L'examen de la situation actuelle montre que l'on est loin de ce schéma. Bien au contraire, on assiste à la fragilisation des organismes étatiques suite aux nombreux bouleversements sociaux dans la zone pastorale et dans certaines aires de pâturage. En effet, le climat d'insécurité qui a régné a remis en cause l'ordre social, politique et économique en zone pastorale et dans quelques aires de pâturage. Certains acteurs se sont donnés le droit de foncer les puits en ignorant les textes et s'arrogent le droit de refuser aux autres éleveurs d'exercer le leur.

Par ailleurs, le manque d'équité dans l'accès aux ressources naturelles rurales pastorales, la non application des textes pour un accès équitable aux ressources, la discrimination, l'intimidation, le favoritisme, le non-respect des procédures légales de résolution des conflits par certains acteurs qui se font souvent justice, constituent autant de facteurs qui affectent lourdement le pastoralisme. En fermant les yeux sur de nombreuses dérives, l'État est devenu complice d'une situation qui lui échappe chaque jour un peu plus. La lettre n° 01276 /PRN/M/DIRCAB du 14 décembre 2014 relative au phénomène d'accaparement des terres et de privatisation des pâturages à travers la construction de ranchs privés en zone pastorale et autres enclosures sauvages des pâturages est restée semble-il sans suite. Cela illustre à n'en point douter la fragilisation des organismes étatiques. La plus haute autorité de l'État a pourtant souscrit à un engagement fort car il s'agissait de :

- (i) procéder à l'annulation immédiate de tous les processus en cours de construction de ranchs privés en zone pastorale et dans les enclaves pastorales;
- (ii) procéder au démantèlement immédiat de tous les ranchs et autres enclosures sauvages qui sont réalisés en violation de la loi depuis l'avènement de la loi pastorale;
- (iii) diligenter une enquête conjointe du Ministère de l'Elevage sur la légalité et les conditions d'érection des autres ranchs réalisés avant l'avènement de l'ordonnance relative au pastoralisme dans les meilleurs délais ;
- (iv) Instruire le Contentieux de l'Etat afin qu'il engage au besoin des actions en inscription de faux contre d'éventuels titres fonciers que des promoteurs peuvent brandir pour couvrir leurs entreprises illégales.

Jusqu'aujourd'hui, aucun de ces engagements n'a été exécuté.

3.2.1.5 : La prééminence du pouvoir des autorités coutumières sur l'infrastructure hydraulique publique.

Elles s'approprient les infrastructures hydrauliques publiques. En empêchant d'appliquer la loi, elles sont souvent responsables de toutes les difficultés rencontrées par les petits éleveurs dans l'utilisation des ressources. Certains chefs des groupements gèrent les ouvrages hydrauliques publics pour leur compte. Les frais pour le fonçage des puits traditionnels sont très élevés. Certains leaders détruisent ou sabotent des forages publics. Des membres des comités de gestion de l'eau influencés par les chefs des groupements détournent des fonds par méconnaissance des rôles et responsabilités. Ce comportement s'explique par le fait que les élections se gagnent à partir du puits. Le puits constitue une marque territoriale et confère au propriétaire une puissance et une bonne assise sociale, et par conséquent une place privilégiée dans l'échiquier politique local. En principe, et conformément aux textes en vigueur, l'utilisation des infrastructures hydrauliques publiques ne donne lieu ni à des transactions mercantiles ni au paiement de taxes. Pourtant, tous les faits indiquent le développement de pratiques de gestion opaques de ces puits publics. Des taxes sont perçues par des agents privés relevant des autorités traditionnelles, en l'occurrence les chefs des tribus ou de groupements. Cette redevance est payée sur une période de l'année, le montant perçu variant en fonction du type et du nombre d'animaux que possède l'éleveur.

3.2.1.6 : Les difficultés liées à l'accès aux fourrages et entrave à la mobilité pastorale

L'une des difficultés majeures liées à l'accès aux fourrages est causée par le phénomène de ramassage de la paille qui a vite évolué vers une exploitation des ressources fourragères. Cette activité constitue une importante source de revenu pour certaines catégories de personnes. Parmi ces catégories, on distingue:

- ✚ Les migrants saisonniers qui viennent du sud: certains d'entre eux sont soutenus par des fonctionnaires ou des commerçants qui leur donnent de l'argent pour se procurer les ânes.
- ✚ Les agro-éleveurs et éleveurs sédentarisés qui associent l'élevage aux cultures pluviales: avec la succession des années de crise dans la zone, ces agro-éleveurs ont adopté une stratégie basée sur le stockage des résidus des cultures et de la paille pour une utilisation personnelle ou pour les revendre à d'autres éleveurs pendant la période de soudure.
- ✚ Les femmes veuves, divorcées ou celles dont les époux sont partis en exode: elles s'adonnent au ramassage de la paille et du bois pour subvenir à leur besoin.
- ✚ Les principales causes d'entrave à la mobilité pastorale sont :

- ✚ Le grignotage de l'espace pastoral (Domaine public de l'Etat) du fait de l'accaparement des terres par des riches éleveurs mais aussi à cause de la progression du front agricole vers le Nord nonobstant la fréquence des aléas climatiques.
- ✚ L'installation anarchique, sans consultation préalable, d'infrastructures collectives (écoles, marchés, lotissements à usage d'habitation) dans les zones pastorales contribuent à la réduction des aires de pâturages ; ces espaces sont accaparés en dehors d'un schéma directeur d'aménagement foncier.

Le contrôle de l'espace est essentiel pour sécuriser l'accès aux ressources pastorales et pour maîtriser leur gestion. Si la situation actuelle perdure, les pasteurs seront en proie à la précarité et deviendront à terme des simples bergers.

3.2.1.7 : L'interventionnisme politique et complicité de certaines autorités

Le rôle et la responsabilité des autorités administratives sont non seulement de faire appliquer les dispositions légales mais aussi de contrôler leur mise en œuvre effective.

Que feraient les autorités si un riche commerçant érigeait sa villa sur le pont Kennedy ? Elles crieraient au scandale et prendraient des mesures drastiques ?

Il devrait en être de même lorsque des commerçants s'emploient à accaparer des terres affectées au pâturage dans le domaine public de l'Etat.

Malheureusement pour ce second cas, l'histoire est meublée de situations du genre où ces délinquants ont été même protégés et aidés par les pouvoirs politiques censés protéger et faire appliquer la loi dans toute sa rigueur.

Les textes doivent être revus afin que des sanctions sévères soient prises à l'encontre des autorités qui contrairement à leurs missions toléreraient de tels agissements.

Les nouvelles dispositions doivent sanctionner sans communes mesures les personnes privées qui les violeraient.

3.2.1.8 : Trafic d'influence par certaines autorités politiques et corruption de certains agents techniques

Lorsqu'une personne privée désire acquérir un espace foncier rural pour y ériger par exemple : une ferme, un ranch ou un centre de reproduction ou de multiplication animale, elle est assujettie au présent arrêté qui crée le COFOB (Commissions Foncières de Base) et en précise l'organisation, les attributions et les modalités de son fonctionnement ; il a compétence sur l'ensemble des ressources naturelles rurales.

L'installation d'un aménagement dans un espace pastoral ne peut être légalement possible que si cette personne en a reçu autorisation des dites commissions.

L'influence des politiciens, des hommes riches, des relations familiales et ou d'amitié peuvent influencer les membres des commissions et fausser les bases d'analyse objectives pour l'attribution des terres.

Il y'a donc à revoir les textes et les rendre beaucoup plus stricts si pour un besoin objectif d'installation d'un aménagement il est nécessaire d'attribuer des espaces pastoraux à des privés.

L'expérience a prouvé que les membres des COFOB sont influençables et corruptibles, le sort des zones pastorales ne peut leur être confié, il y'a donc lieu de revoir les textes.

3.2.2 : Les difficultés et les insuffisances d'ordre juridique et spécifique

Les insuffisances sont constatées dans plusieurs textes qui comportent des vides juridiques par rapport à une situation donnée ou qui manque des décrets ou arrêtés d'application. **(3.2.2.1)**

Quant aux difficultés concernant certains textes dont l'application est difficile malgré qu'ils soient toujours en vigueur du fait de laxisme des acteurs chargés des faire appliquer. **(3.2.2.2)**

3.2.2.1 : insuffisances liées à l'absence des décrets et arrêtés d'application et des lois d'opérationnalisation de certains textes

Il s'agit des difficultés d'application des lois pour absence des textes et arrêtés d'application.

3.2.2.1.1 : Absence des décrets d'application de L'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

L'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme avait dès sa conception une vision fédératrice sur le plan institutionnel impliquant plusieurs départements ministériels dont l'agriculture, l'élevage, l'hydraulique et l'environnement. Il fallait favoriser la collaboration interinstitutionnelle dans la réalisation des objectifs de la gouvernance foncière. Les décrets d'application obéissent à cette logique à travers notamment l'approbation conjointe des ministères concernés pour l'adoption d'un décret d'application.

✚ Les différents décrets prévus par l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

Dans l'ensemble, l'Ordonnance a prévu treize(13) décrets d'application à travers les articles 7, 9, 10, 13, 16, 19, 27, 29, 54, 56, 57, 61 et 68 :

Article 7 : La limite Nord des cultures définie par la loi n°61 - 05 du 26 mai 1961 reste applicable aux dispositions en la matière de la présente ordonnance, en attendant son actualisation qui doit prendre en compte le contexte actuel de la décentralisation et des changements climatiques.

La limite ainsi actualisée fera l'objet d'une identification à l'aide de coordonnées géo-référencées selon les modalités appropriées dont les conditions sont déterminées par décret pris en conseil des ministres.

Les modalités de gestion des terres oasiennes ainsi que les ressources naturelles qui s'y rattachent sont précisées par décret pris en conseil des ministres.

Article 9 : Les aménagements déjà réalisés dans cette zone par les personnes publiques ou privées peuvent être maintenus après une évaluation de leur impact sur les ressources pastorales et leur conformité à la loi.

Un décret pris en conseil des ministres détermine les conditions de gestion de tous les aménagements dont l'évaluation d'impact sur les systèmes pastoraux permet le maintien.

Article 10 : Toutes les ressources pastorales feront l'objet d'un inventaire national par le secrétariat permanent national du code rural.

Cet inventaire national tient lieu d'acte de classement sous réserve de sa confirmation par décret pris en conseil des ministres conformément aux dispositions de la loi n° 2004-040 du 8 Juin 2004 portant régime forestier. Les populations et leurs organisations sont impliquées dans l'identification, la délimitation et la matérialisation de ces espaces pastoraux.

Un décret pris en conseil des ministres détermine les modalités pratiques d'exécution dudit inventaire.

Article 13 : Des espaces classés par décret pris en conseil des ministres, sur rapport conjoint du ministre en charge de l'élevage et de celui en charge des forêts peuvent être destinés à des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral.

Les modalités d'utilisation de ces espaces sont fixées par le même décret.

Article 16 : Sur avis conforme du Secrétariat Permanent Régional du Code Rural, il peut être dérogé par autorisation du gouverneur, aux dispositions de l'article 15, lorsque les caractéristiques du relief et des potentialités des nappes l'exigent pour la satisfaction des besoins en eau et en pâturages des pasteurs. En tout état de cause, le maillage doit s'inscrire dans le cadre global du schéma d'aménagement foncier de la région.

Un décret pris en conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre en charge de l'élevage et du ministre en charge de l'hydraulique détermine les modalités d'application des dispositions du présent article.

Article 19 : Les puits ainsi forés relèvent du domaine public des collectivités territoriales. Le bénéficiaire du droit d'usage prioritaire doit prendre en compte les droits des tiers dans la limite de la capacité de son installation et des règles qui auront pu lui être imposées comme conditions à l'autorisation. Dans tous les cas, l'accès au puits obéit strictement aux règles et aux us et coutumes du milieu en ce qu'ils sont compatibles aux principes régissant l'accès aux services publics.

Le bénéficiaire du droit d'usage est tenu d'entretenir le puits et de protéger la ressource eau sous le contrôle de l'Administration.

Un décret pris en conseil des ministres détermine les conditions dans lesquelles les affectations des puits peuvent intervenir, de même qu'il précise les modalités d'instauration d'une taxe d'abreuvement par type de point d'eau de manière à permettre l'entretien de l'ouvrage par l'exploitant.

Article 27 : Les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales. Les pasteurs bénéficient en commun de leur usage.

Tout le long des chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage, des aires de pâturage, des points d'abreuvement et des aires de repos des animaux sont prévus et aménagés par les pouvoirs publics.

Les commissions foncières procèdent à l'identification, à la délimitation à la matérialisation et à l'inscription au dossier rural des couloirs de passage dans les zones de culture.

Un décret pris en conseil des ministres fixe, en prenant en compte les contextes locaux, les modalités applicables à la largeur minimale de ces couloirs et pistes de passage

Article 29 : Nonobstant les dispositions de l'article 52 de la loi n° 2004-040 du 8 Juin 2004 portant régime forestier, en cas de crises graves, notamment la rareté du pâturage liée aux sécheresses, les forêts classées et les ranchs publics peuvent être exploités comme zone refuge des pasteurs et de leurs troupeaux sous réserve que les pasteurs bénéficiaires contribuent à des opérations de maintien et de régénération des ressources naturelles forestières.

L'autorisation d'exploitation temporaire est donnée par arrêté du gouverneur de la région concernée après avis conforme du Secrétariat permanent régional du code rural et des services techniques compétents.

Un décret pris en conseil des ministres fixe les conditions dans lesquelles l'utilisation à titre exceptionnel des forêts classées peut être autorisée.

Article 54 : Les éléments ci-après du foncier pastoral relèvent du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales :

- la zone pastorale (au-delà de la limite nord des cultures), à l'exclusion des agglomérations urbaines ;
- les enclaves pastorales et les aires de pâturage ;
- les pistes, chemins et couloirs de passage ;
- les terres salées ;
- les bourgoutières publiques établies le long des cours d'eau.

Un décret pris en conseil des ministres précise les modalités de leur classement dans le domaine public de l'Etat ou des différentes collectivités territoriales.

Article 56 : Sous réserve des dispositions de la présente Ordonnance, les règles d'accès à la terre et d'exploitation des ressources foncières pastorales sont celles définies par les traditions pastorales.

Après autorisation de l'autorité administrative compétente, la mise en valeur d'un espace par tout éleveur ou pasteur, dûment constatée par la commission foncière, peut lui conférer un droit d'usage prioritaire inscrit au dossier rural à la diligence du bénéficiaire.

Un décret pris en Conseil des Ministres détermine les conditions dans lesquelles les autorisations de mise en valeur sont accordées.

Article 57 : Dans le domaine forestier non classé, l'accès aux pâturages, sauf dispositions législatives contraires, est libre et ne donne lieu à la perception d'aucune taxe ou redevance. Cet accès comporte la possibilité, sous le contrôle de services techniques compétents, d'élagage d'arbres à vocation fourragère. Cet élagage doit être fait selon les normes techniques appropriées et conformément aux dispositions de la loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier.

De même, aucune taxe ou redevance ne peut être perçue sur les chemins, pistes de transhumance, couloirs de passage, aires de pâturage et gîtes d'étape non aménagés.

Un décret pris en conseil des ministres détermine la liste des espèces d'arbres à vocation pastorale ainsi que les conditions de leur exploitation à cette fin.

Article 61 : Le choix des zones de ramassage est fait de manière à ce que les espaces ainsi valorisés servent de fait de pare feux. La délivrance des autorisations est faite moyennant le versement d'une redevance qui est fixée par les instances délibérantes des collectivités territoriales. Le produit sera affecté à des activités d'ouverture des pare feux et de lutte contre la désertification.

Un décret pris en conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre en charge de l'élevage et celui en charge de l'environnement, fixera les conditions de ramassage et de commercialisation de la paille.

Article 68 : En cas d'échec devant une commission paritaire de conciliation, la conciliation se poursuit jusqu'au niveau de la commission de l'échelon de la chefferie traditionnelle la plus élevée du lieu.

En cas d'échec total de la procédure de conciliation, les tribunaux compétents sont saisis.

Un décret pris en conseil des ministres détermine les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Les décrets d'application déjà pris

Parmi les treize(13) décrets cités, seuls cinq(5) ont été respectivement adoptés en application des dispositions des articles 7, 68, 10 ; 27, 61 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme. Il s'agit des décrets suivants :

- décret N° 2022-294/PRN/ME/LCD du 07Avril 2022 Fixant les modalités de gestion des terres Oasiennes ainsi que les ressources naturelles qui s'y rattachent ;
- décret n° 2013-003/PRN/MEL du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;
- décret n° 013-028/PRN/MEL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales ;
- décret n° 2016-306/PRN/MAG/EL du 29 juin 2016 déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage ;
- décret n°2016-510/PRN/MAG/ELIME/DD du 16 septembre 2016 fixant les conditions de ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille sur toute l'étendue du territoire national.

Décrets restants à prendre

- Le décret déterminant les conditions de gestion de tous les aménagements dont l'évaluation d'impact sur les systèmes pastoraux permet le maintien (en application de **l'article 9 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
- **Le décret déterminant des modalités d'utilisation des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral (en application de l'article 13 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme).**
- Le décret déterminant les modalités d'application des dispositions du présent de l'article 16 **de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.**
- Le décret déterminant les conditions dans lesquelles les affectations des puits peuvent intervenir et les modalités d'instauration d'une taxe d'abreuvement par type de point d'eau (en application de **l'article 19 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).

- Le décret fixant les conditions dans lesquelles l'utilisation à titre exceptionnel des forêts classées peut être autorisée(en application de **l'article 29 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
- Le décret précisant les modalités de classement des espaces pastoraux dans le domaine public de l'Etat ou des différentes collectivités territoriales(en application de l'article 54 **de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
- Le décret déterminant les conditions dans lesquelles les autorisations de mise en valeur sont accordées (en application de **l'article 56 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
- Le décret déterminant la liste des espèces d'arbres à vocation pastorale ainsi que les conditions de leur exploitation à cette fin(en application de **l'article 57 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).

3.2.2.1.2 L'ineffectivité des mesures concrètes prévues par les points a) et b) des dispositions de l'article premier du Règlement C/REG.3/01/03 du 28 janvier 2003 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO

Conscient que les mouvements incontrôlés du bétail et de la transhumance sont parfois source de nombreux problèmes d'ordre sanitaire, social, juridique, environnemental, économique et politique chaque Etat membre de la CEDEAO signataire du règlement d'application de la décision A/DEC sur la transhumance s'est engagé à prendre des mesures concrètes dans son pays.

Prévues par l'article 1, ces mesures concrètes sont :

- a) L'organisation de campagnes ou de sessions d'information, de communication, de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants ;
- b) la mise en place et/ou la dynamisation des organisations pastorales au niveau national notamment les associations d'éleveurs afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance ;
- c) la mise en place des organes nationaux (comités, réseaux ou toutes autres structures) de gestion, de suivi et d'évaluation de la transhumance ;

Cependant, au Niger, parmi ces trois(3) mesures concrètes, seul la troisième a été exécutée notamment à travers l'adoption du décret portant création, attribution,

composition, et fonctionnement du CNT. Les deux mesures (la première et la deuxième) ne sont jusque-là pas effectives.

3.2.2.1.3 Absence des arrêtés d'application du décret n° 2013-028/PRN/MEL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales

Le décret n° 2013-028/PRN/MEL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales dispose en son article 13 : « Des arrêtés conjoints du Ministre en charge de l'Elevage, du Ministre en charge de l'Agriculture, et du Ministre en charge de l'Hydraulique et de l'Environnement précisent en tant que de besoin les dispositions du présent décret ».

Jusqu'à présent, ces arrêtés conjoints qui devraient préciser et faciliter l'application des dispositions du présent décret n'ont pas été pris.

Cependant, un guide retraçant lesdites modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux a été adopté (par tous les acteurs) en lieu et place du décret en question.

3.2.2.1.4 Absence de loi d'opérationnalisation des tribunaux du foncier rural prévus par la loi n°2018-37 du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en république du Niger

L'article 59 de la loi n°2018-37 du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en république du Niger dispose : « il est créé un tribunal du foncier rural au siège de chaque tribunal d'instance ».

L'article 61 alinéa 2 de la même loi dispose « les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement des tribunaux du foncier rural sont fixés par la loi.

Il résulte de ces deux dispositions que les tribunaux du foncier rural sont créés depuis l'an 2018.

Cependant jusqu'aujourd'hui ils ne sont pas opérationnels. L'absence de ces juridictions spécialisées s'explique par le fait que la loi qui doit fixer ses attributions, sa composition, son organisation et son fonctionnement (conformément à l'article 61 alinéa 2 précité) n'a toujours pas été adoptée.

Aujourd'hui, ce sont les mêmes juges qui statuent en matières civiles, commerciales, administratives etc., qui sont chargés de gérer les conflits fonciers. Or certains de ces magistrats ne sont pas suffisamment outillés pour valablement traiter les litiges fonciers. Ce qui du coup handicape le règlement des conflits

fonciers ruraux qui représentent plus de 80% des contentieux qui sont soumis aux juridictions du Niger. (*Besoin et satisfaction en matière de justice au Niger*).

3.2.2.2 : Difficultés d'application de certains textes pour des raisons d'inadaptation ou de laxisme

L'article 52 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme dispose : « Lorsque les titres miniers et pétroliers couvrent en tout ou partie des espaces sur lesquels des pasteurs ont un droit d'usage prioritaire, l'occupation des terrains nécessaires aux activités minières et pétrolières ne peut être accordée qu'après une juste et préalable indemnisation de ces derniers. L'estimation de l'indemnisation est basée sur le manque à gagner des pasteurs et est fixée par consensus entre le titulaire du droit minier et pétrolier et les pasteurs. Mais lorsqu'aucune entente n'a été possible entre le titulaire du droit minier ou pétrolier et les pasteurs, le Ministre des Mines et de l'Energie et le Ministre chargé des domaines engagent une expropriation pour cause d'utilité publique des terrains concernés ».

En effet, selon cette disposition, l'octroi d'une juste et préalable indemnisation est conditionnée par la détention d'un droit d'usage prioritaire qui doit être prouvé par les pasteurs. Or dans la pratique, ce droit d'usage prioritaire peine à être formalisé par ces derniers tantôt par méconnaissance, tantôt parce que c'est un droit trop contesté.

Le principe de l'indemnisation juste et préalable comme corollaire de l'expropriation pour cause d'utilité publique semble donc connaître des difficultés d'application.

Les populations nomades des communes d'Ingal, de Olléléwa, des départements de N'Gourti, d'Arlit et de Tchirozérine n'ont pas été indemnisés suite à la perte de leurs Espaces pastoraux du fait de l'installation d'industries extractives.

La loi n° 61-005 du 27 mai 1961 fixant la limite Nord des cultures interdit la pratique de l'agriculture au-dessus de la limite Nord des cultures. Cette limite correspond à l'isohyète 350 mm de l'époque ; c'est une ligne, située au Nord des départements de Filingué, Tahoua, Dakoro, Tanout, Gouré et N'guigmi.

Toutefois sont autorisées les cultures de subsistance des pasteurs et les cultures d'oasis. Les dégâts commis dans cet espace par les animaux sur les cultures ne sont pas susceptibles de dédommagement.

Devant la raréfaction des terres de cultures du sud du fait notamment de la pression démographique, de nombreux agriculteurs se sont installés au-delà de limite Nord des cultures. De même de nombreux pasteurs se sont reconvertis à l'agriculture et ont occupé d'importants espaces situés au Nord de cette limite

Il est difficile pour l'Etat d'empêcher l'entremêlement des différents secteurs d'activité dans l'espace repartit et organisé d'avance, cependant un réaménagement des présentes dispositions s'impose pour éviter les conflits que le monde rural a toujours connus depuis la nuit des temps.

Selon la loi n° 98-56 du 29 Décembre 1998 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement, les aménagements en zone pastorale ont un impact certain sur l'environnement. Ils peuvent engendrer des changements négatifs sur l'environnement voire sur les ressources naturelles.

La protection des espaces naturels et des pâturages, la préservation des espèces végétales, le maintien des équilibres écologiques, la protection des ressources naturelles sont les grands axes de cette loi.

Les aménagements, considérés comme des réalisations d'intérêt général favorisent le développement durable au Niger.

La présente loi fixe le cadre juridique général et les principes fondamentaux de la gestion de l'environnement au Niger. Ses dispositions constituent le socle juridique de base qui protège l'environnement et les ressources naturelles pour un développement durable.

Les espaces pastoraux et les ressources naturelles constituent principalement cet environnement que la présente loi protège.

Le protège-t-elle de manière efficiente? Les dispositions qu'elle contient protègent-elles réellement les zones pastorales contre les dégradations provoquées par des activités humaines, par les aménagements publics ou privés dans l'intérêt de l'activité pastorale ?

En sommes les réponses cumulées à ces différentes questions tendent vers une réponse négative. Sinon comment l'unique étude environnementale en application dans la présente loi peut-elle concrètement préserver l'environnement lorsqu'elle n'est faite qu'en amont (comme dans tous les projets d'ailleurs au Niger) mais pas pendant et après la réalisation du projet.

En d'autres termes, l'implantation d'un aménagement en zone pastorale doit obligatoirement faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (l'expérience nous prouve qu'elle n'est généralement pas faite) si elle est faite, elle ne semble pas suffisante pour prévenir les impacts négatifs dudit aménagement sur l'environnement pastoral ce, par manque de suivi.

La loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique et son Décret d'application N° 69-149 MER/CGD du 19 Octobre 1969 précise qu'en République du Niger les terres peuvent être aménagées par la puissance publique si elle l'estime nécessaire pour des besoins économiques et industriels (**Article 5**).

Réalisés en zone pastorale ces aménagements agricoles ne doivent en aucun cas empêcher la mobilité du bétail et dégrader le pâturage. Les modalités de mise en valeur et de gestion des dits aménagements agricoles sont-elles respectées à la lettre par l'organisme de gestion auquel ils ont été confiés ?

Y'a-t-il un mécanisme de contrôle de ces organismes prévu par la puissance publique ?

Y'a-t-il des dispositions pour sanctionner pénalement les manquements constatés pendant la gestion des dits aménagements ?

La loi n° 61-005 du 27 mai 1961 fixant la limite Nord des cultures interdit la pratique de l'agriculture au-dessus de l'isohyète 350 mm, mais autorise toutefois, les productions vivrières de subsistance des pasteurs et les cultures d'oasis. Les dégâts commis dans cet espace par les animaux sur les cultures, ne sont pas susceptibles de dédommagement.

Malgré l'existence de cette loi et devant la raréfaction des terres de cultures au sud du fait notamment de la pression démographique, de nombreux agriculteurs se sont installés au-delà de la limite Nord des cultures. De même de nombreux pasteurs se sont reconvertis dans l'agriculture et ont occupé d'importants espaces situés au nord de la limite précitée. Aujourd'hui, la limite nord des cultures a un caractère purement théorique.

L'ordonnance n°93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural est constituée d'un ensemble de textes réglementaires régissant la gestion des ressources naturelles sous le contrôle des institutions du Code rural. Cette réforme législative foncière majeure devrait permettre de sécuriser les producteurs et créer un système de gestion concertée de ressources naturelles. Des avancées significatives sont enregistrées en termes de gestion du foncier à travers l'installation des structures de mise en œuvre de code rural. Le Secrétariat Permanent du Code Rural assure cette politique jusqu'à l'échelle locale à travers ses démembrements. Le code rural a entériné les traditions existantes en matière d'utilisation de l'espace pastoral. Il reconnaît à tous les pasteurs un ancrage territorial qui correspond à leur lieu de séjours déterminés et reconnus par la

coutume et où ils séjournent pendant une grande partie de l'année ; c'est leur terroir d'attache.

Toutefois les éleveurs aujourd'hui voudraient aller plus loin et avoir accès à une véritable assise territoriale, ce qui les pousse entre autres à diversifier leurs activités et à s'adonner également à l'agriculture non pas de subsistance, mais à l'agriculture sur des très grandes étendues.

Selon l'article 11 de l'arrêté N° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus, la commission foncière communale assume entre autres les charges suivantes :

- ✚ Le contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales de la commune ;
- ✚ La conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées (couloirs de passage, aires de pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, etc.) et du contrôle de leur mise en valeur;

Son fonctionnement est prévu par l'article 12 du même arrêté qui précise que le budget de fonctionnement de la commission foncière communale est constitué des contributions de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires techniques et financiers ainsi que des produits de ses activités.

Cependant, dans la pratique, ces différentes tâches ne sont exécutées que sur financement des partenaires techniques ou personnes privées intéressées. Les missions de contrôle de mise en valeur des ressources pastorales ont toujours été financées par les partenaires financiers. Certaines missions d'identification, de délimitation, de matérialisation, d'inscription au dossier rural des ressources pastorales et d'évaluation des dégâts champêtre sont tantôt financées par les éleveurs, tantôt financées par les deux parties au conflit. En l'absence de ces deux sources de financement, ces activités bien que légitimes ne seraient pas réalisées.

L'article 34 qui dispose à son alinéa 2 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme dispose « Les dates de fermeture et de libération des champs sont déterminées par arrêté du représentant du gouverneur dans la région concernée, sur rapport du secrétariat permanent régional du code rural après avis des commissions foncières départementales et communales et des organisations des pasteurs et des agriculteurs ».

En effet, dans la pratique, si la fixation de la date de libération se pose avec moins de problème dans sa mise en œuvre, par contre celle relative à date de fermeture des champs est très problématique.

Par ailleurs, certains représentants des éleveurs ont estimé que dans le processus de fixation des dates de fermeture et de libération des champs, les pasteurs sont

insuffisamment impliqués. Cela est lié à leur sous-représentation, voire absence au niveau des conseils communaux ; d'où ils font état d'un manque d'objectivité des dates fixées, comme avec la fixation de la date du 31 décembre généralement retenu pour la libération des champs, alors qu'en ce moment les paysans ont déjà oublié la récolte.

Selon l'article 1 et 2 du décret n°2006-230 du 21 juillet 2006 réglementant la mise en fourrière des animaux errants, il est créé une fourrière des animaux errants par commune.

Dans les cas où la conduite des animaux au chef-lieu entraîne le parcours d'une distance de plus de 20 kilomètres, la fourrière peut compter une seule annexe installée au lieu de résidence d'un chef de village ou de tribu.

Il ressort des dispositions de l'article 1 et 2 précités que chaque commune doit disposer d'une seule fourrière et d'une annexe distante de plus de 20 kilomètres.

Cependant dans la pratique, ces dispositions ne sont pas effectivement appliquées car le nombre de fourrière déterminé par commune a été jugé insuffisant.

IV : Recommandations pour améliorer le cadre juridique et faciliter son opérationnalisation

L'analyse des données débouchent sur plusieurs recommandations dont la prise en compte effective permettra à l'Etat d'améliorer le cadre juridique et de faciliter son opérationnalisation.

4.1 : Recommandation pour améliorer le cadre juridique

Sur le court terme :

- + Prendre les décrets d'application de restants de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative**

Il s'agit du :

- décret déterminant les conditions de gestion de tous les aménagements dont l'évaluation d'impact sur les systèmes pastoraux permet le maintien (en application de **l'article 9 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
La prise de ce décret doit être précédée d'une étude d'impact environnementale sur les aménagements déjà réalisés.
- décret déterminant des modalités d'utilisation des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral (en application de **l'article 13 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
En amont, un faudra que ces espaces susceptibles d'être des réserves stratégiques soient identifiés et acceptés comme tels par le gouvernement en accord avec les communautés locales.
- décret déterminant les modalités d'application des dispositions de l'article 16 **de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**.
- décret déterminant les conditions dans lesquelles les affectations des puits peuvent intervenir et les modalités d'instauration d'une taxe d'abreuvement par type de point d'eau (en application de **l'article 19 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
Ce décret doit être pris en conformité avec les textes sur le transfert des compétences.
- décret fixant les conditions dans lesquelles l'utilisation à titre exceptionnel des forêts classées peut être autorisée(en application de **l'article 29 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).

- décret précisant les modalités de classement des espaces pastoraux dans le domaine public de l'Etat ou des différentes collectivités territoriales(en application de l'article 54 **de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
- décret déterminant les conditions dans lesquelles les autorisations de mise en valeur sont accordées (en application de **l'article 56 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).
- décret déterminant la liste des espèces d'arbres à vocation pastorale ainsi que les conditions de leur exploitation à cette fin(en application de **l'article 57 de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**).

Sur le moyen terme :

- ✚ **Compléter l'article 32 de la loi n°2017-20 du 12 Avril 2017 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain**

Selon l'article 32 de la loi n°2017-20 du 12 Avril 2017 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, les documents de planification urbaine doivent prendre en compte les activités agricoles et préserver les espaces précités.

Qu'en est-il des espaces pastoraux et les activités pastorales ?

Cet article doit être revu pour que les documents de planification urbaine puissent désormais prendre en compte les espaces pastoraux et les activités pastorales afin d'éviter l'obstruction et le morcellement des couloirs de passage et des aires de pâturage en cas de lotissement périurbain.

- ✚ **Insérer des dispositions pénales dans les textes ci-dessous contre les autorités qui refusent de faire ce qu'elles doivent faire**

Selon l'Ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du code rural et **la loi 2015-01 du 13 Janvier 2015 définissant le statut de la chefferie traditionnelle**, les pouvoirs de police rurale sont détenus et exercés par les Gouverneurs, les Préfets, les Maires et les chefs traditionnels .

Cependant, aucun de ces deux textes ne sanctionne pénalement le manquement aux « obligations de faire » de ces mêmes autorités titulaires des pouvoirs de police rurale. L'absence de cette sanction pénale fragilise et handicape la gouvernance du foncier pastoral au niveau des régions, départements, communes et cantons du Niger.

Pour ce faire, des sanctions pénales doivent être prévues contre les autorités titulaires des pouvoirs de police rurale dans ces deux textes afin de les contraindre à faire ce qu'elles doivent faire pour une meilleure gouvernance foncière.

+ Modifier l'article 21 de l'arrêté N° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005

L'arrêté N° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus, prévoit les attributions et le budget de fonctionnement des commissions foncières communales.

Le même arrêté prévoit en son article 21 les attributions des commissions foncières de base. Cependant, quant au budget de fonctionnement de cette cofob, l'arrêté est resté muet.

Cet arrêté doit donc être modifié pour prendre en compte cette préoccupation.

+ Compléter l'article 11 du décret n° 2013-003 du 4 janvier 2013

Suivant l'article 11 du décret n° 2013-003 du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs : « Les blessures infligées au bétail font l'objet d'une indemnisation :

- + égale au prix courant de l'animal sur le marché local si la blessure a entraîné la mort de l'animal;**
- + égal à la moitié du prix de l'animal sur le marché local si la blessure est manifestement susceptible d'entraîner la mort de l'animal ;**
- + égale au quart du prix de l'animal sur le marché local, si la blessure n'est manifestement pas susceptible d'entraîner la mort de l'animal.**

Dans tous les cas, la propriété de l'animal reste celle du légitime propriétaire ».

L'article 11 prévoit les modes de dédommagement en cas de sévices portés sur les animaux.

Cependant, comment il faut indemniser les cas d'empoisonnement volontaire des animaux domestiques suite à la consommation de poison (maladie ou mort des animaux suite à la consommation de poison) ?

Qu'en est-il encore des cas des maladies et morts d'animaux involontairement occasionnés suite à la consommation d'engrais chimiques dans les champs ?

Dans tous les cas, ces infractions sont déjà prévues et punies par dans le code pénale applicable au Niger. Mais la réparation de tous les préjudices civiles que peuvent encourir les propriétaires des animaux domestiques doivent être prévues par le présent décret.

+ Adopter la loi d'opérationnalisation des tribunaux du foncier rural

La loi n°2018-37 du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en république du Niger a prévu la création des tribunaux du foncier ruraux. Jusqu'aujourd'hui, ces tribunaux n'existent pas sur le plan opérationnel par manque de loi d'opérationnalisation.

Cette loi doit être prise pour combler le vide juridique.

+ Prévoir des dispositions pénales dans les textes ci-dessous afin de sanctionner les manquements constatés pendant la gestion des aménagements prévus par les mêmes textes

La loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique et son Décret d'application N° 69-149 MER/CGD du 19 Octobre 1969 précise qu'en République du Niger les terres peuvent être aménagées par la puissance publique si elle l'estime nécessaire pour des besoins économiques et industriels (Article 5).

Réalisés en zone pastorale ces aménagements agricoles ne doivent en aucun cas empêcher la mobilité du bétail et dégrader le pâturage. Les modalités de mise en valeur et de gestion des dits aménagements agricoles ne sont pas respectées à la lettre par l'organisme de gestion auquel ils ont été confiés. De plus, il n'existe aucun mécanisme de contrôle de ces organismes prévu par la puissance publique.

Il faut prévoir des dispositions pour sanctionner pénalement les manquements constatés pendant la gestion des dits aménagements.

+ Augmenter le nombre de fourrière par commune

Selon l'article 1 et 2 du décret n°2006-230 du 21 juillet 2006 réglementant la mise en fourrière des animaux errants, il est créé une fourrière des animaux errants par commune.

Dans les cas où la conduite des animaux au chef-lieu entraîne le parcours d'une distance de plus de 20 kilomètres, la fourrière peut compter une seule annexe installée au lieu de résidence d'un chef de village ou de tribu.

Il ressort des dispositions de l'article 1 et 2 précités que chaque commune doit disposer d'une seule fourrière et d'une annexe distante de plus de 20 kilomètres.

Cependant dans la pratique, ces dispositions ne sont pas effectivement appliquées car le nombre de fourrière déterminé par commune a été jugé insuffisant.

Selon plusieurs acteurs, le nombre de fourrière par commune doit être déterminé en fonction du nombre de village par commune. Il y'a des communes qui comportent plus de 30 villages. Il est donc nécessaire d'augmenter le nombre de fourrière dans ces communes afin d'alléger la tâche aux populations des villages se trouvant loin de la seule fourrière principale et la seule fourrière annexe.

Sur le long terme :

✚ Compléter l'article 52 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

En effet, selon cette disposition, l'octroi d'une juste et préalable indemnisation est conditionnée par la détention d'un droit d'usage prioritaire qui doit être prouvé par les pasteurs. Or dans la pratique, ce droit d'usage prioritaire peine à être formalisé par ces derniers tantôt par méconnaissance, tantôt parce que c'est un droit trop contesté.

Cet article doit être complété en conditionnant l'octroi d'une juste et préalable indemnisation soit par la détention d'un droit d'usage prioritaire soit par la preuve de l'existence d'un terroir d'attache.

✚ Réviser L'article 73 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

L'article 73 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme sanctionne seulement les cas d'obstruction, de mise en exploitation ou empiètement des ressources pastorales en zone agricole.

Cet article doit être revu en sanctionnant aussi toute obstruction, mise en exploitation ou empiètement des ressources pastorales en zone pastorale.

✚ Modifier l'article 5 alinéas 4 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

L'article 5 alinéas 4 de l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme offre la possibilité de déférer les actes administratifs devant le Tribunal de grande instance pour excès de pouvoir. Cette procédure n'est pas reconnue par le droit administratif.

Cet article doit donc être modifié en précisant que les autorisations d'octroi de concession à des fins d'élevage en tant qu'actes administratifs peuvent faire l'objet

d'un recours pour excès du pouvoir c'est-à-dire d'un recours gracieux ou hiérarchique avant d'être déférées devant le conseil d'Etat pour annulation.

✚ Adopter une loi d'habilitation des organisations pastorales pour qu'elles puissent contribuer à la sécurisation et à la protection des ressources pastorales

La protection et la sécurisation des espaces pastoraux ne doit pas seulement être l'œuvre de l'Etat. Les éleveurs pasteurs et agropasteurs aussi doivent être responsabilisés à travers leurs associations. Pour ce faire, ces associations doivent être reconnues d'utilité publique et jouir des avantages liés à ce statut.

Il faut donc adopter une loi habilitant les organisations pastorales à ester en justice en les autorisant à se porter partie civile devant les juridictions répressives en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions des textes relatifs au pastoralisme et à la transhumance causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs des éleveurs qu'elles ont pour objet de défendre.

4.2 : Recommandation pour faciliter l'opérationnalisation du cadre juridique

Sur le court terme :

✚ Redynamiser et rendre fonctionnel les commissions foncières

En matière foncière, le Niger dispose des institutions du code rural animé par un comité national, un secrétariat permanent national et des secrétariats permanent régionaux relayés par des commissions foncières au niveau départemental, communal, et villageois. Les rôles et les dispositions de ces différents instruments du Code rural visent l'encadrement des questions foncières, de prévenir mais aussi d'assurer la résolution des conflits relatifs au foncier rural dans sa diversité. Mais entre la norme et la réalité dans le fonctionnement de ces instruments l'écart est grand. En effet, les commissions foncières ne jouent plus le rôle qui est le leur surtout au niveau local. Dans la plupart des villages, ces commissions n'existent pas, et même dans ceux où elles existent, elles sont peu ou pas fonctionnelles. Cela évidemment renforce les conflits fonciers aussi bien en termes de fréquences qu'en termes de survivance et de violence. Il est donc nécessaire de redynamiser et de renforcer ces structures de gestion foncière pour qu'elles puissent jouer un rôle effectivement déterminant dans la prévention et la gestion non violente des conflits fonciers.

+ Vulgariser les textes nationaux et communautaires sur le pastoralisme, la transhumance, les attributions des commissions foncières et ceux des commissions paritaires ;

Les textes nationaux et communautaires sur le pastoralisme et la transhumance restent très peu connus du public, notamment des agriculteurs, des éleveurs pasteurs et agropasteurs, des lotisseurs et promoteurs immobiliers, qui sont les principaux acteurs des conflits autour du foncier rural. En effet, bien que les commissions foncières comprennent une diversité d'acteurs stratégiques en matière de gestion foncière, les populations, et même certains de leurs membres n'ont pas une bonne compréhension du rôle qu'elles sont censées jouer. Le dysfonctionnement et l'inefficacité de ces commissions sont en grande partie liés à ce déficit d'informations, de formations et de connaissances sur leur bien-fondé. C'est pourquoi, les autorités administratives et communales qui sont au plus près des populations doivent par elles-mêmes ou à travers leurs partenaires techniques et financiers, œuvrer pour la vulgarisation effective de ce dispositif de gestion foncière, de son rôle et de ses mécanismes de fonctionnement. Cela permettra de réduire considérablement l'accaparement des terres pastorales et les conflits fonciers pastoraux.

+ Intensifier la sensibilisation à l'endroit des agriculteurs, des éleveurs et des chefs traditionnels pour la prévention et la gestion non violente des conflits fonciers pastoraux.

Les sensibilisations ne sont jamais de trop car lorsque les acteurs sont suffisamment et constamment sensibilisés, cela aura sans doute une influence et un impact positif dans leurs comportements. En multipliant les sensibilisations à travers des caravanes et bien d'autres moyens efficaces, cela va considérablement diminuer l'ampleur des conflits fonciers pastoraux.

- + Accélérer le processus d'adoption des Schémas d'Aménagement foncier des Régions de Tillabéry et de Zinder ;**
- + Prendre des dispositions nécessaires en vue de la mise en œuvre des Schémas d'Aménagement Foncier officiellement adoptés des Régions de Dosso et de Maradi ;**
- + Accompagner le processus d'élaboration en cours des Schémas d'Aménagement Foncier des régions de Tahoua, Agadez et Diffa ;**
- + Mettre en place un Comité Interministériel chargé de réfléchir sur le Schéma d'Aménagement Foncier de la Région de Niamey.**

Sur le moyen terme :

✚ Rendre effectif les autres mesures concrètes prévues par le Règlement C/REG.3/01/03 du 28 janvier 2003 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO

Parmi ces mesures concrètes, une seule a été effectivement prise. Il s'agit de l'adoption du décret N° 2019-641/PRN/MAG/EL du 20 novembre 2019 portant création, composition, et modalités de fonctionnement du Comité National de Transhumance au Niger.

Il reste donc à rendre effectif les mesures concrètes suivantes :

- ✓ L'organisation de campagnes ou de sessions d'information, de communication, de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants ;
- ✓ la mise en place et/ou la dynamisation des organisations pastorales au niveau national notamment les associations d'éleveurs afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance ;

✚ Assurer une bonne collaboration entre les services des cadastres, les structures du code rural et les populations locales dans les processus de délivrance des titres fonciers

Il faut noter que certains titres fonciers sont délivrés par les services des cadastres sans aucune vérification sur les terrains. Une personne peut frauduleusement avoir une attestation de détention coutumière ou un titre de propriété sur les espaces pastoraux et se fait établir un titre foncier aux services des cadastres. L'implication des populations locales et des commissions foncières de base, communales et départementales dans le processus de délivrance des titres fonciers permet une bonne transparence sur le statut juridique des espaces objets d'immatriculation. Une bonne collaboration entre ces différents acteurs pourrait éviter la délivrance des titres fonciers sur les espaces relevant du domaine public de l'Etat à vocation pastorale.

Asseoir l'effectivité d'autorité de l'Etat

En matière de sécurisation, le rôle de l'État est fondamental puisque c'est à lui que revient la responsabilité de renforcer les capacités et le mode de fonctionnement des organismes d'exécution, des autorités judiciaires, des collectivités locales, des organisations paysannes, des pasteurs et de la société civile. Il est également chargé de promouvoir la coopération entre ces différentes parties prenantes. L'examen de la situation actuelle montre que l'on est loin de ce schéma. Bien au contraire, on assiste à la fragilisation des organismes étatiques suite aux nombreux bouleversements sociaux dans la zone pastorale et dans certaines aires de pâturage. En effet, le climat d'insécurité qui a régné a remis en cause l'ordre social, politique et économique en zone pastorale et dans quelques aires de pâturage. Certains acteurs se sont donnés le droit de foncer les puits en ignorant les textes et s'arrogent le droit de refuser aux autres éleveurs d'exercer le leur.

Par ailleurs, le manque d'équité dans l'accès aux ressources naturelles rurales pastorales, la non application des textes pour un accès équitable aux ressources, la discrimination, l'intimidation, le favoritisme, le non-respect des procédures légales de résolution des conflits par certains acteurs qui se font souvent justice, constituent autant de facteurs qui affectent lourdement le pastoralisme. Pour lutter contre ces facteurs, l'Etat doit être ferme et s'imposer pleinement car disposant seul des monopoles des contraintes.

Eviter l'interventionnisme politique et empêcher la complicité de certaines autorités dans les procédures de gestion des cas d'accaparement des terres pastorales

Le rôle et la responsabilité des autorités administratives sont non seulement de faire appliquer les dispositions légales mais aussi de contrôler leur mise en œuvre effective.

Malheureusement en cas d'accaparement des terres pastorales, l'histoire est meublée de situations du genre où les contrevenants ont été même protégés et aidés par les pouvoirs politiques censés protéger et faire appliquer la loi dans toute sa rigueur.

L'Etat doit donc prendre des mesures urgentes afin de combattre ces comportements.

- ✚ S'assurer de l'inventaire exhaustive et l'enregistrement au dossier rural de toutes les ressources pastorales telles que définies par les textes en vigueur dans chaque entité administrative

Sur le long terme :

- ✚ **Veiller au respect strict des textes nationaux et communautaires sur le pastoralisme et la transhumance**

Les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs autour du foncier sont le plus souvent liés au non-respect des dispositions textes nationaux et communautaires sur le pastoralisme et la transhumance. En effet, ces deux instruments de gestion du pastoralisme et de la transhumance, s'ils sont connus et respectés aussi bien par les agriculteurs que par les éleveurs pasteurs et agropasteurs, permettront d'éviter les conflits entre ces acteurs. Il est de ce fait nécessaire que les autorités à tous les niveaux (administratif, communal, coutumière et judiciaire) veillent au respect strict de ces textes.

- ✚ **Assurer et promouvoir la réalisation des infrastructures hydrauliques villageoises et pastorales**

Les points d'eau, qu'ils soient modernes, (bornes fontaines, puits), ou traditionnels (puisards, mares) jouent un rôle important dans les conflits qui opposent les agriculteurs aux éleveurs et les chefs coutumiers aux éleveurs. En effet, dans beaucoup de cas, les conflits entre ces acteurs surviennent parce qu'un agriculteur aurait un champ à proximité d'une mare ou d'un puits où les animaux sont abreuvés ou parce qu'un chef coutumier a foncé un puits ou a autorisé le fonçage d'un puits dans un terroir d'attache des éleveurs dans une zone pastorale. Donc, en réalisant des points d'eau suffisant aussi bien pour la consommation humaine que pour l'abreuvement des animaux, ces genres de conflits peuvent être évités. De même, les descentes précoces des animaux des espaces de replis sur les plateaux s'expliquent par le tarissement rapide des mares et autres points d'eau pastoraux.

- ✚ Restaurer toutes les ressources pastorales accaparées dans leurs statuts pastoraux en respectant les normes prévues par les textes en vigueur
- ✚ Engager le processus de réactualisation de la limite Nord des cultures dans la zone pastorale comme l'a indiqué l'article 7 de l'Ordonnance 2010 -29 /PRN/MAG/EL du 20 mai 2010 relative au pastoralisme au Niger.

Bibliographie

1. Nouveau recueil des textes portant code rural version 2022
2. Décision A/DEC/5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO. Septembre 2011
3. Règlement c/reg.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO
4. Etude sur les aménagements réalisés en zone pastorale et leurs impacts sur l'environnement, le pastoralisme, et les revenus des populations
5. Le pastoralisme au Sahel Brigitte Thébaud en collaboration avec ARED IIED/RLD Dakar 2004
6. Etude sur les acquis de la loi pastorale Ordonnance 2010-029 relative au pastoralisme et ses décrets d'application.
7. Abdoulaye, M. 2004. Le foncier pastoral: cas du terroir de Dembouten, Études Lasdel, p.25.
8. Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger, Comité national du Code rural, Secrétariat permanent national du Code rural, République du Niger, p. 16 et annexes.
9. Etude de l'émergence des organisations pastorales et de leur rôle dans les processus de gestion partagée de la vallée de la Tarka dans les départements de Bermo et Dakoro (Centre sud du Niger), Thèse de doctorat, Université de Liège, Département sciences et gestion de l'environnement, p. 269. Habou Grémah, A. 2011.
10. Roland Hammel : Terroir d'attache au Niger, 28 pages ;
11. SP/CNCR, Octobre 2015 Rapport de mission du SP/CR à l'édition 2015 du Guerouel à Akadanay, département de Bermo,.
12. Programme de Gestion Durable des Ressources Forestières et Promotion des Energies Alternatives sensibles au Changement Climatique. Abba M Boukar & Yayé Manou Amadou Octobre 2011
13. Déclaration de Ndjamena : Elevage Pastoral ; une Contribution durable au Développement et à la Sécurité des espaces Sahélo- Sahariens. Colloque Régional ; Conférence Ministérielle 27 au 29 Mai 2013
14. Déclaration de Nouakchott sur le pastoralisme : Mobilisons ensemble un effort ambitieux pour un pastoralisme sans frontières. 29 Octobre 2013. Réunion au sommet de six pays sahélo-sahariens membres du CILSS

