

Les aspects sociaux et institutionnels de la gestion des espaces pastoraux : quelle place pour les organisations pastorales ?

Compte rendu et présentation des options du groupe de travail III

Président : Moustapha Bass (*AREN, Niamey/Niger*)

Rapporteur : Dominique Herault (*Consultant, Niamey/Niger*)

LA QUESTION, SON CONTEXTE, SES ENJEUX

Le groupe a d'abord reformulé la question en termes d'"Organisations pastorales" plus englobant que celui d'"Associations pastorales" pour élargir la réflexion aux mécanismes sociaux de concertation et de gestion à l'échelle locale (Comités de gestion des ressources naturelles¹, Cadre de concertation, Commission de règlement des conflits) et pour intégrer les organisations professionnelles.

La gestion se définit comme le pouvoir de décision sur l'utilisation des ressources pastorales par leur affectation à des usagers dans l'espace et dans le temps (accès/appropriation). De ce fait, elle ne peut être que commune à l'ensemble des utilisateurs concernés à différentes échelles sociales et spatiales.

Le contexte se caractérise par :

- l'émergence de la "société civile", la décentralisation, la reconnaissance du rôle de gestion des ressources par les utilisateurs locaux ;
- l'évolution du droit (élaboration de codes ruraux, forestiers, pastoraux ... selon les pays), avec un risque de substitution des concepts de "propriété et mise en valeur" à ceux "d'appropriation et d'usage" ;
- la raréfaction des ressources en conséquence de la variabilité annuelle et baisse de la pluviométrie et augmentation de la pression agricole sur les espaces pastoraux, induisant des situations conflictuelles ;
- des mutations sociales profondes dans les sociétés pastorales (transfert de propriété du bétail, émergence d'entrepreneurs éleveurs).

L'enjeu de pouvoir pour les pasteurs et agro-pasteurs est celui de la sécurisation foncière qui peut seule garantir :

- la mobilité dans l'espace pour l'accès aux ressources ;
- la réciprocité et contractualisation entre utilisateurs ;
- la gestion du capital ressources (durabilité).

¹ Dans le texte, gestion de ressources naturelles est abrégée GRN

Cet enjeu se fait à deux niveaux principaux :

- dans le processus de formulation de la loi, élaboration des différents codes, pastoraux en particulier ;
- dans les processus de concertation et de gestion locale ou à des échelles plus larges (couloirs de transhumance ...).

ANALYSE DU ROLE DES ORGANISATIONS PASTORALES

Face à l'enjeu de la sécurisation foncière, le rôle des organisations pastorales est :

Au niveau national :

- représenter les populations pastorales dans le processus d'élaboration des textes légaux, code pastoral en particulier ;
- exercer un lobbying au niveau politique auprès des élus qui exercent le pouvoir législatif ;
- développer la communication entre organisations pastorales à l'échelle inter-pays ;
- informer et former les pasteurs, agro-pasteurs et éleveurs sur le cadre législatif foncier ;
- développer la communication avec les autres acteurs utilisateurs organisés, agriculteurs, opérateurs économiques.

Aux niveaux décentralisés (communes en particulier) :

- représenter les populations pastorales locales dans les structures d'application de la législation foncière (commissions foncières et autres) ;
- à l'échelle des terroirs et inter-terroirs, être partie prenante, par ses membres de base, des structures et processus de concertation et décision GRN, de règlement des conflits (délimitation de couloirs, d'espaces pastoraux ...).

L'analyse du rôle actuel des organisations pastorales fait ressortir (sans généralisation au regard de la diversité des situations) que les "associations pastorales", bien qu'étant conscientes des enjeux et qu'ayant défini leurs objectifs, rencontrent des difficultés dans l'exercice de leur rôle.

- D'un côté, leur force réside dans la défense des intérêts des membres par les réseaux et lobby mis en place et dans les services d'information et de formation qu'elles leurs rendent.
- De l'autre, elles souffrent d'insuffisances structurelles pour être opérationnelles, tant du point de vue des ressources humaines que matérielles. Enfin elles ont peu de reconnaissance en raison
 - de leur mode de création qui limite leur représentativité et légitimité et
 - du cadre juridique pas toujours adapté.

Les structures et mécanismes de concertation à la base sont socialement porteurs lorsqu'ils associent l'ensemble des utilisateurs concernés à l'analyse et aux décisions de GRN. Les membres des associations pastorales, formés au cadre juridique foncier, y ont un rôle important à jouer. La question est celle de leur reconnaissance et articulation au processus de développement communal et à la décentralisation.

Les organisations d'éleveurs de type socioprofessionnel qui émergent sont aussi un outil approprié de maîtrise commune des conditions techniques et économiques de la

production animale. Leur rôle est moindre en matière de GRN mais elles y contribuent indirectement par la structuration des éleveurs.

LES ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

L'approche de la problématique du rôle des organisations pastorales, qui sont l'instrument privilégié d'exercice de leur citoyenneté par les pasteurs, dans la gestion des ressources pastorales conduit à formuler les recommandations suivantes en fonction des points critiques identifiés:

Aux Etats

Associer les acteurs du pastoralisme dans le processus de formulation du cadre législatif foncier ayant pour objet la gestion des ressources pastorales en particulier, comme un choix politique dans le cadre de l'Etat de droit.

La mise en œuvre de cette recommandation suppose un processus dans le temps qui comporte une expérimentation et évaluation des pratiques sociales de gestion concertée des ressources à la base et à différentes échelles sociales et spatiales, inter-villages, terroirs, inter-communes, inter-régions et pays. L'objectif est de faire émerger un cadre législatif à partir des pratiques sociales par un travail entre l'Etat, les communes, les pasteurs, les agro-pasteurs, les agriculteurs et un va et vient de la base au sommet.

Aux organisations pastorales et à leurs partenaires de développement

Développer des réseaux d'information et de formation aux échelons locaux, nationaux et internationaux, en intégrant les mécanismes locaux de circulation de l'information.

La mise en œuvre s'appuiera sur des personnes relais (Rouga au Niger, Khalifa au Tchad, Diro au Burkina Faso et au Mali...), les marchés, les fêtes d'éleveurs, les voyages d'échanges, les radios rurales.

Renforcer leurs capacités structurelles en matière d'organisation à la base, de formation, de mobilisation de moyens pour qu'elles jouent pleinement leur rôle à tous les niveaux, en particulier dans le cadre de la décentralisation (communautés rurales, communes, intercommunalité), et acquièrent une vraie légitimité et représentativité.

La mise en œuvre suppose de vrais programmes d'appui à ces organisations pastorales de la part des intervenants dans le domaine (bailleurs, projets).

Aux projets

Là où un processus de fixation de communautés pastorales est en cours, arriver à combiner un ancrage territorial viable (aux plans sociaux, économiques et écologiques) avec le maintien de la mobilité pastorale, dans le cadre d'un aménagement du territoire structurant de l'espace.

Prendre aussi en compte dans les programmes orientés vers la gestion des ressources pastorales les besoins sociaux des pasteurs (éducation, santé, approvisionnement) et les aspects de production animale (santé et alimentation).

La mise en œuvre suppose des approches qui associent l'ensemble des acteurs concernés à la définition des choix d'aménagement du territoire et des actions prioritaires dans chaque domaine.