

**LE CODE PASTORAL : UN OUTIL DE SECURISATION DES SYSTEMES PASTORAUX ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE RESILIENCE DES PASTEURS**

*Ousman Mahamat Saleh, Directeur général du développement pastoral et des productions animales, Ministère du développement pastoral et des productions animales, Tchad, [ousman2saleh@yahoo.fr](mailto:ousman2saleh@yahoo.fr)*

**Résumé**

*L'évolution des contextes agro-climatiques, démographiques et politiques de ces cinq dernières décennies a induit d'importantes mutations dans les systèmes de production pastoraux tchadiens. Ces mutations s'observent par le fait qu'il y a un glissement des mouvements de transhumance sur environ 200 km du nord vers le sud. Cette descente des éleveurs en début de saison sèche vers les zones inondables est confrontée à l'extension massive de la culture de berbéré. On assiste aussi à la « fixation » au sud du pays de certains éleveurs originaires du nord, depuis les sécheresses des années 1970.*

*Les conséquences de ces mutations se traduisent par des compétitions entre usagers et donc une mauvaise gouvernance des ressources naturelles qui sont à l'origine des conflits, parfois violents.*

*La Loi n°04 du 31 octobre 1959 qui régit le nomadisme et la transhumance en République du Tchad a été conçue à l'origine comme un outil de contrôle des mouvements des « hommes récalcitrants » plus que comme un instrument de réglementation de l'activité pastorale qui aurait par exemple permis de favoriser la mobilité des animaux pour valoriser les ressources. Etant données ces limites, la Loi n'a pas été suivie de textes d'application.*

*Les résultats des travaux menés par des éminents chercheurs aux niveaux national et mondial au cours des vingt dernières années ont mis en exergue l'importance de la mobilité pastorale et la nécessité d'un texte plus adapté à sa reconnaissance.*

*Un avant-projet de Code pastoral a été initié au cours des dernières années par le Ministère de l'élevage (MERA puis MDPPA). Il devrait aboutir à la mise en place d'un cadre réglementaire et législatif pour sécuriser ce système de production pastoral et garantir un accès équitable des pasteurs aux ressources naturelles ainsi que la circulation des hommes et de leurs biens conformément à la Constitution du pays.*

*Au delà de ce cadre attendu, la présente note est une réflexion sur la démarche de ce projet de Code Pastoral qui doit être perçue comme la recherche d'une formule de consensus. Le contexte du développement pastoral étant encore en perpétuelle mutation, le Code pastoral pourrait être un bon instrument de renforcement des capacités de résilience des pasteurs face aux effets collatéraux qui pourraient être engendrés par les changements climatiques ou autres facteurs.*

**Mots clés :** Tchad, Élevage, mobilité, sécurisation, Code pastoral, renforcement de résilience.

## Contexte

À l'instar des autres pays sahéliens, au Tchad l'élevage tient une place importante dans les activités économiques nationales et des ménages car il représente 18 à 20% du PIB, procure des revenus aux ménages et fait vivre directement et indirectement plus de 40% de la population active (PNDE, 2010).

Le type d'élevage pratiqué est largement dominé par le système mobile qui concerne 80% du cheptel ruminant. De plus, ce système s'adapte bien aux conditions socioéconomiques, environnementales et culturelles.

Cependant, le climat du pays, de type sahélien, est caractérisé par deux contraintes majeures : i) le régime de pluies qui revient régulièrement chaque année mais sur un petit nombre de mois, le reste de l'année étant très sec ; ii) la variabilité interannuelle et l'irrégularité spatiale importantes des précipitations. Etant donné que la biomasse fourragère est étroitement dépendante des pluies, il résulte une grande incertitude de disponibilité des pâturages d'un lieu à l'autre, d'une saison à l'autre, d'une année à l'autre (Toutain, 2011).

La variabilité climatique et notamment les irrégularités pluviométriques – en particulier lors des sécheresses des années 1960, 1970 et 1980 – ont aggravé les risques liés à l'accès aux ressources que le bétail exploite. Les excellentes zones de pâturage du Sahel des années 1960 et 1970, centrées entre le 13<sup>ème</sup> et le 16<sup>ème</sup> parallèle nord, ne le sont plus maintenant. La limite sud de la zone de transhumance des ces mêmes années s'est allongée au-delà des frontières nationales. Avec l'augmentation des effectifs du cheptel et la diminution des ressources, l'amplitude de la zone de transhumance s'est étendue de plusieurs kilomètres et, en même temps, la limite nord de la zone de transhumance s'est glissée plus au sud (14<sup>ème</sup> parallèle nord ces dernières années au lieu de 16<sup>ème</sup> parallèle dans les années 1960 à 1980) sur une distance d'environ 200 kilomètres.

Face à ces fortes mutations de plusieurs ordres, les pasteurs développent des techniques spécifiques et adaptent en permanence leurs pratiques aux circonstances. Ainsi, à la suite des sécheresses des années 1970, bon nombre de pasteurs avaient investi définitivement les zones agricoles soudaniennes. On cite par exemple les Arabes partis du Batha et qui se sont fixés dans les zones agricoles du Moyen Chari, il y a plus de 40 ans de cela.

En ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire, l'élevage pastoral tchadien est régi par la Loi n°04 du 31 octobre 1959. Ce texte, qui réglemente le nomadisme et la transhumance en République du Tchad, fut conçu en son temps pour contrôler le mouvement des « hommes récalcitrants » et non pas pour réglementer l'activité pastorale par exemple, ou encore favoriser la mobilité des animaux pour valoriser les ressources (Yosko, 2010).

Cette insuffisance juridique qui caractérise le secteur de l'élevage pastoral est source de multiples conflits entre les différents acteurs qui utilisent l'espace et ses ressources à des fins productives. En raison de la situation économique difficile, de la croissance démographique, du changement climatique et de la grande insécurité alimentaire, la compétition pour l'accès et le contrôle des différentes ressources naturelles s'accroît, provoquant ainsi une exacerbation des conflits liés à leur accès et à leur contrôle.

Depuis plus d'une trentaine d'années, ces conflits qui ont parfois une dimension intercommunautaire, ont pris des proportions inquiétantes. Ils surviennent autour de l'accès aux ressources naturelles, indispensables aux différents modes de production qui cohabitent sur l'espace, se déclinent de manière différente sur l'ensemble du pays et sont fonction des groupes en présence, des types de terroirs concernés et de la disponibilité des ressources. La faible efficacité des mécanismes institutionnels de prévention et de gestion de ces conflits contribue également à les perpétuer (Reounodji, 2010).

Au regard de cette situation, on peut s'interroger sur la pérennité de ces règles locales ? Aujourd'hui, les enjeux liés à l'accès et l'exploitation des ressources naturelles sont multiples. Comment organiser la gestion de l'espace en tenant compte des intérêts de tous les usagers ? La question principale se pose dans toutes les rencontres avec les éleveurs autour du phénomène d'extension des surfaces agricoles au détriment des parcours pastoraux (obstruction des couloirs de passage, occupation des zones de pâturage, accaparement des terres par des riches et par les industries extractives, etc.).

Il importe donc de doter urgemment le pays d'une loi spécifique qui souligne davantage la place et les conditions d'exploitation de l'élevage pastoral. Cette loi doit également clarifier les règles d'accès, d'exploitation et de gestion des ressources d'intérêt pastoral, dans une perspective de la gestion concertée de l'espace pastoral et agro-pastoral.

### **Présentation du Projet Code Pastoral**

Pour répondre à cette situation, le Gouvernement du Tchad, à travers le Ministère du Développement Pastoral et des Productions Animales et la FAO ont signé en date du 16 novembre 2009, une convention pour financer un projet de coopération technique intitulé « Amélioration de la Gestion des Ressources ».

Il intervient dans un contexte général de crise marqué par une forte pression sur les ressources naturelles et par une dégradation des liens sociaux entre les différents utilisateurs des parcours. Il permet donc de combler une lacune en terme législatif car, bien que l'élevage constitue une part importante du PIB, il n'existe aucune législation adaptée et dédiée à cette activité productive.

#### *Objectifs du projet*

##### - Objectif général

L'objectif général du projet du Code pastoral est d'accroître la productivité de l'élevage et d'améliorer la sécurité alimentaire dans une coexistence pacifique, une gestion concertée des ressources disponibles entre les différents utilisateurs dans un environnement préservé.

##### - Objectifs spécifiques

- Appuyer la rédaction d'un avant-projet de code pastoral adapté aux contraintes, enjeux et défis de l'élevage pastoral, en proposant des règles d'usage, d'exploitation et de gestion claires et connues de tous les usagers des ressources pastorales ;
- Aider à améliorer la gestion des ressources naturelles en zones pastorales et agro-pastorales en réduisant les risques de conflits liés à leur utilisation entre les différents types des usagers.

#### *La démarche du projet*

La démarche d'élaboration de l'avant-projet de Code pastoral se situe dans le cadre d'une stratégie globale de revue des interventions et approches sectorielles conduites jusqu'à présent. Dès le départ, elle s'est inscrite dans une dynamique participative associant les principaux acteurs des services publics, associatifs et privés, les décideurs politiques et les leaders d'opinion. Elle s'est appuyée également sur une analyse de l'ensemble des textes juridiques existants en matière de gestion des ressources naturelles, d'aménagement et d'administration du territoire, de décentralisation, de protection de l'environnement, des conventions et traités internationaux ratifiés par le Tchad. Les tendances jurisprudentielles ont été analysées en matière de règlement des conflits liés à l'utilisation des ressources pastorales et impliquant des éleveurs.

L'élaboration de l'avant-projet de Code pastoral a bénéficié également de l'expérience accumulée dans d'autres pays (le Niger, le Mali et la Mauritanie), pour des exercices dont l'objectif était la rédaction d'un projet de loi portant sur l'élevage pastoral.

La démarche s'est appuyée enfin sur des enquêtes de terrain réalisées dans 5 zones pilotes choisies par l'équipe de consultants nationaux, sur un ensemble de quatorze sites potentiels. Les sites retenus sont jugés représentatifs de la diversité des zones agro-écologiques et des systèmes pastoraux et agro-pastoraux identifiés.

#### *Résultats*

Le projet a été conduit en quatre phases successives :

La première phase, dite de recadrage, a été consacrée à la recherche bibliographique, à l'analyse du cadre institutionnel et juridique, au choix et à la caractérisation des sites d'enquête, ainsi qu'à l'élaboration des outils de collecte d'information ;

Concernant cette phase, deux principales orientations ont été priorisées :

- La première orientation donnée est relative à la collecte de la documentation disponible. Sur ce point, il a été adopté d'interroger, sans aucune restriction, le contexte national afin de déterminer les fondements juridiques, jurisprudentiels et institutionnels qui permettront de faire reconnaître, sauvegarder et intégrer le pastoralisme, en tant que mode de vie, système et stratégie de production, dans le processus de développement économique et social du pays ;
- La seconde orientation est relative à la manière d'analyser les documents collectés. Il a été préparé des grilles d'analyse avec des indicateurs permettant à chaque aspect d'être pris en compte de manière spécifique. Ainsi, pour l'analyse des textes législatifs et réglementaires il a été opté, en premier lieu, de relever les aspects généraux de chaque texte et, en second lieu, d'identifier l'enjeu qu'il représente pour le code pastoral.

La deuxième phase a porté sur la collecte des données dans les cinq sites retenus auprès d'un échantillon de gestionnaires et d'usagers des ressources naturelles, mais aussi d'autres acteurs interpellés par la problématique de la gestion des ressources naturelles (administration, services techniques, ONG, projets, services de sécurité et autorités judiciaires).

Une attention particulière a été donnée à l'ensemble des conflits sur la terre et de la pratique de gestion des ressources naturelles concernant les éleveurs. Les modes de résolution de ces conflits, les systèmes de prévention, lorsqu'ils existent, ont également été analysés ainsi que l'existence de conventions locales prises entre les différents usagers de l'espace rural pour optimiser son utilisation et réduire les troubles sociaux.

Le rapport de diagnostic contient une synthèse des travaux de capitalisation et du contexte institutionnel et juridique en matière de ressources naturelles, de gestion du territoire, de décentralisation, d'organisation judiciaire, une analyse détaillée des données de terrain et, en conclusion, les principes qui seront valorisés dans le contenu de l'avant-projet de code pastoral et dans sa charpente.

La troisième phase a été consacrée à la restitution des résultats des études réalisées dans les sites au cours de quatre ateliers régionaux organisés à Ati, Massakory, Mongo et Sarh, respectivement pour les sites de Haraze Djombo et Fitri, Dababa, Bahr Signaka et Mandoul-Manda, qui ont regroupé plus de deux cents participants. Les observations et recommandations formulées au cours de ces rencontres ont été prises en compte dans les éléments de contenu de l'ébauche du code pastoral.

La quatrième phase a porté essentiellement sur l'organisation d'un atelier national de validation de l'avant-projet de code pastoral. Cette rencontre a regroupé plus de cent participants appartenant à différentes catégories d'acteurs, dont près de la moitié provient de l'intérieur du pays représentant les 22 régions administratives du pays.

Une feuille de route pour la poursuite du processus d'élaboration et de mise en œuvre du code pastoral a été adoptée par les participants. Ces derniers ont insisté sur la nécessité d'éviter une rupture entre la phase d'élaboration du code pastoral et celle de son adoption, puis de sa mise en œuvre opérationnelle.

De leur point de vue, une interruption prématurée du processus engendrerait des conséquences néfastes se traduisant par : (i) la remise en cause de la dynamique de mobilisation sociale et d'adhésion des populations au processus d'élaboration du code pastoral ; (ii) la démotivation des cadres nationaux investis dans cet exercice et (iii) la perte de crédibilité des initiatives novatrices initiées par les pouvoirs publics.

L'avant-projet du texte a été finalisé et remis officiellement au Ministère du développement Pastoral et des Productions Animales qui devrait l'introduire dans le circuit d'adoption. Le projet traite les chapitres suivants :

- Le titre premier intitulé « Dispositions Générales » détermine l'objet et le champ d'application de la loi, le rôle de l'État en matière de politique du pastoralisme. Il définit également les concepts clés et pose un certain nombre de principes fondamentaux ;

- Le titre 2, « De l'organisation de l'espace », précise les conditions de déplacements des animaux, donne des indications importantes sur les aires de stationnement, sur l'insertion des transhumants, tant dans les zones d'accueil que dans les zones agricoles et sur l'hydraulique pastorale ;
- Le titre 3, « de l'accès aux ressources pastorales », fixe les modes d'accès à l'eau pour l'abreuvement du bétail, aux pâturages, aux cures salées et aux aires protégées à titre exceptionnel ;
- Le titre 4, « précise les droits et obligations des pasteurs, des propriétaires de capital-bétail et des bergers » ;
- Le titre 5, « apporte des indications sur les organisations pastorales » ;
- Le titre 6, « traite de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits » ;
- Le titre 7, « est consacré aux dispositions transitoires et finales ».

### **Conclusion et perspectives**

Pour assurer la sécurité alimentaire, lutter contre la pauvreté de la population et aussi répondre aux besoins croissants en protéines au niveau national et mondial, il est évident que le Tchad doit obligatoirement soutenir le développement pastoral. L'une des contraintes de ce secteur est le flou juridique qui règne dans l'organisation et la modernisation du secteur pastoral.

Le texte en vigueur, la Loi 04 du 31 octobre 1959 portant réglementation du nomadisme sur le territoire de la République du Tchad, est tombée en désuétude. Cette Loi ne peut plus répondre aux besoins de l'heure car tout a évolué depuis 1959 : la démographie humaine a augmenté de 6 fois, le constat d'une diminution significative des précipitations dans les zones pastorales du Sahel, la réduction des ressources pastorales clés et surtout le changement du contexte politique (d'un pays colonisé en 1959, le Tchad est aujourd'hui un pays libre, démocratique et exportateur de bétail et de pétrole).

Dans tous les cas, cette loi n'est pas en conformité avec certaines dispositions de la Constitution en vigueur dont la liberté d'aller et de venir, le droit de fixer librement son domicile ou sa résidence... Elle ne règle pas la question relative à l'accès aux ressources pastorales, alors que le Tchad est un pays d'élevage par excellence. Elle ne contribue pas à la prévention et à la résolution des conflits liés à l'utilisation de ces ressources. Enfin, cette loi traduit une vision globalement négative du pastoralisme.

À l'instar des autres pays d'élevage du Sahel tels que le Niger, la Mauritanie, le Burkina Faso, le Mali qui ont déjà leurs textes actualisés, il devient urgent que le Tchad se dote d'un arsenal juridique. Cela permettra de clarifier les règles d'accès, d'exploitation et de gestion des ressources d'intérêt pastoral dans la perspective d'une gestion concertée de l'espace pastoral et agropastoral. Ce cadre juridique représente un solide garant en vue d'une sécurisation de cette importante richesse du pays. Dans ce contexte, la Plateforme des acteurs du développement pastoral du Tchad jouera un rôle déterminant dans le processus d'adoption du Code. L'axe envisageable à court terme est d'organiser des plaidoyers auprès des parties prenantes pour faire adopter la loi et également rechercher des financements pour l'élaboration des textes d'application.

Enfin, il est opportun d'affirmer sans réserve que cette loi, à travers les dispositions énoncées ci-dessus dans les différents chapitres, va renforcer la capacité de résilience des pasteurs qui deviennent de plus en plus vulnérables face aux changements climatiques et ses effets collatéraux.

## **Bibliographie**

Convention de contribution entre la FAO et le Ministère de l'Elevage et des Ressources Animales, 2010. *Projet de coopération technique/ FAO*. Montant 360.000 dollars U.S. 52 p.

Programme LEAD-SIPSA, 2009. *Mise en œuvre d'un système d'information sur le pastoralisme au Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad. ; Rapport final de la deuxième phase du Cirad/Département environnement*. 53 p.

Toutain G., 2011, in *Actes du Colloque National sur le Pastoralisme au Tchad*. Barraud, V. et al, 2001, *L'Elevage transhumant au Tchad Oriental*. Projet ASETO et ALMY BAHAIM. 177 pages.

Yosko I., 1999. *Législation foncière et pastoralisme au Tchad, Projet d'Elevage adapté au milieu Ouaddaï-Biltine*, Circonscription de l'élevage de l'est, Ministère de l'élevage/GTZ, 11 p.

Rapports Diagnostics des Consultants nationaux, 2011, *Projet de coopération technique/ FAO*. Documents interne de travail.