

Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest

Des modèles divers et riches
d'enseignements

Oussouby Touré



Série Foncier, Investissements et Droits

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leurs capacités à les faire valoir sont limitées, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec le gouvernement et les investisseurs. La série Foncier, Investissements et Droits de l'IIED fournit des informations sur l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits. D'autres rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés depuis la page www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Ten years of global land rush: Trends in land use investments and implications for legal empowerment in low and middle-income countries. 2017. Cotula, L et Berger, T.
- Community perspectives in investor-state arbitration. 2017. Cotula, L et Schröder, M.
- Addressing the impact of large-scale oil palm plantations on orangutan conservation in Borneo: A spatial, legal and political economy analysis. 2017. Jonas H, Abram NK et Ancrenaz M
- Strengthening women's voices in the context of agricultural investments: Lessons from Kenya. 2016. Chan, M-K et Mbogoh, A.
- Strengthening women's voices in the context of agricultural investments: Lessons from Tanzania. 2016. Chan, M-K *et al.*
- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest. 2016. Cotula, L et Jokubauskaite, G. Disponible également en anglais.
- Land rights and investment treaties: exploring the interface. 2015. Cotula, L.

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens, nous partageons également les leçons tirées des approches novatrices entreprises par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissements, de contrats et de procédures d'arbitrage. Les enseignements tirés des praticiens sont disponibles sur notre site internet www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Advancing indigenous peoples' rights through regional human rights systems: The case of Paraguay. 2017. Mendieta Miranda, M. et Cabello Alonso, J. Aussi disponible en espagnol.
- Connected and changing: An open data web platform to track land conflict in Myanmar. 2016. Knapman, C et Wai Wai, L.
- Pillars of the community: how trained volunteers defend land rights in Tanzania. 2016. Massay, G.
- Genre et foncier : l'expérience des consultations juridiques gratuites au Sénégal. 2016. Kébé Diouf, K.
- Mainstreaming gender in Tanzania's local land governance. 2016. Kisambu, N.
- Défense des droits communautaires : Enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique. 2015. Salomão, A. Disponible également en portugais et en anglais.
- Faire valoir les droits fonciers des communautés grâce au mécanisme de la RSPO en Indonésie et au Libéria. 2015. Lomax, T. Disponible également en anglais et en espagnol.
- Bringing community perspectives to investor-state arbitration: the Pac Rim case. 2015. Orellana, M *et al.* Also available in Spanish.
- Activités de plaidoyer sur les négociations de traités d'investissement : Enseignements tirés de la société civile malaisienne. 2015. Abdul Aziz, F. Aussi disponible en anglais.

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à legaltools@iied.org

Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest

Des modèles divers et riches
d'enseignements

Oussouby Touré

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2018

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)
Tous droits réservés.

ISBN: 978-1-78431-636-5

Numéro de commande IIED : 17634FIIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :
International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road,
Londres WC1X 8NH,
Royaume-Uni

Email: newbooks@iied.org

Twitter: @iied

Facebook: www.facebook.com/thelIIED

Télécharger d'autres publications depuis <http://pubs.iied.org>

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès
de la British Library.

Citation : Touré O, Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest :
Des modèles divers et riches d'enseignements. IIED, Londres.
Photo de couverture : Pasteur et son troupeau, Niger
(Crédit photo : Stephen Anderson/IIED)
Mise en page : Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

Table des matières

Liste des encadrés, tableaux et figures	ii
Acronymes et abréviations	iii
À propos de l'organisation	iv
À propos de l'auteur	iv
Remerciements.....	iv
Résumé exécutif.....	1
1. Introduction.....	5
1.1 Contexte et objectifs de l'étude.....	5
1.2 Démarche méthodologique développée.....	8
2. Contexte de fragilisation des droits fonciers des éleveurs.....	10
2.1 La valorisation de la complémentarité économique entre l'agriculture et l'élevage : principe de base du fonctionnement des systèmes de production	10
2.2 Le foncier pastoral à l'épreuve de la recomposition des espaces ruraux en zone soudanienne et sahélienne.....	13
2.3 Les dynamiques autour des terres pastorales concédées aux industries extractives et aux promoteurs immobiliers	17
3. Perspectives contrastées d'évolution du cadre juridique et institutionnel....	21
3.1 Un effort de renouveau du cadre législatif et institutionnel entravé par les difficultés d'application des textes et par la persistance d'orientations ambivalentes	21
3.2 Une politique de décentralisation, source de dommages collatéraux pour le pastoralisme	24
4. La confrontation entre les logiques des différents acteurs dans le champ de la sécurisation du foncier pastoral.....	27
4.1 Les modèles de sécurisation du foncier pastoral testés au Burkina Faso.....	27
4.2 Des approches diversifiées de sécurisation du foncier pastoral testées au Niger	34
4.3 La mise en œuvre d'approches de sécurisation du foncier pastoral dans le contexte de la décentralisation au Sénégal.....	39
4.4 Des approches plurielles de sécurisation du foncier pastoral : entre forces et faiblesses	43
5. Quelques enseignements utiles pour repenser les modèles de sécurisation du foncier pastoral	45
Références	47

Liste des encadrés, tableaux et figures

Encadré 1. Une plateforme d'actions pour contribuer à l'émergence du pastoralisme.....	7
Encadré 2. L'élevage en ranch, un système moins performant que l'élevage pastoral dans le contexte des zones arides et semi-arides	16
Encadré 3. L'extension de la ville de Niamey au détriment des terres pastorales situées dans les zones périphériques.....	19
Encadré 4. Présentation des principales règles régissant la gestion de la zone de Ceekol-Nagge.....	29
Encadré 5. L'option du RECOPA en faveur d'une approche de sécurisation du foncier pastoral qui sort des sentiers battus.....	33
Encadré 6. Le processus de construction des accords sociaux, socle de la sécurisation des espaces pastoraux.....	35
Encadré 7. Recommandations formulées par les organisations membres de la campagne « Sauvons les terres pastorales » à l'attention du comité ad hoc sur l'accaparement des terres et la privatisation des espaces pastoraux.....	38
Encadré 8. Mobilisation des éleveurs du Ferlo pour sauver leurs terres	42
Tableau 1. Principaux résultats de l'auto-évaluation de l'expérience réalisée par les structures de concertation avec le soutien de l'A2N.....	31
Figure 1. Localisation des zones d'enquête (régions de l'Est et du Sahel au Burkina Faso, région de Maradi au Niger et zone du Ferlo au Sénégal)	9
Figure 2. Situation de la région de l'Est du Burkina Faso (septembre 2015)	32
Figure 3. Localisation de la région de Maradi au Niger.....	36
Figure 4. Localisation de la commune de Dodel au Sénégal.....	41

Acronymes et abréviations

A2N	Association Nodde Nooto
APESS	Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane
AREN	Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CIVGT	Commission inter-villageoise de gestion des terroirs
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
GRAF	Groupe de recherche et d'action sur le foncier
IIED	International Institute for Environment and Development (Institut international pour l'environnement et le développement)
ONG	Organisations non gouvernementales
PIB	Produit intérieur brut
POAS	Plans d'occupation et d'affectation des sols
RBM	Réseau Billital Marobè
RECOPA	Réseau de communication sur le pastoralisme
ROPFA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZAPA	Zones agropastorales à priorité agricole
ZAPE	Zones agropastorales à priorité élevage

À propos de l'organisation

Le Réseau Billital Maroobè (RBM) est un cadre régional de référence des éleveurs et pasteurs qui œuvre pour la défense des intérêts de ses membres aux plans économique, politique, social et culturel. Il couvre neuf pays (Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina, Niger, Bénin, Togo, Nigéria, Tchad) et compte 75 organisations membres servant les intérêts de 750 000 pasteurs.

À propos de l'auteur

Oussouby Touré est expert en pastoralisme et coordonnateur du bureau de consultation EDPA, qui est basé à Dakar (Sénégal). Il travaille sur l'évolution des systèmes d'élevage et assure l'accompagnement des organisations d'éleveurs intervenant à différentes échelles (locale, nationale et régionale).

Remerciements

Le RBM adresse ses sincères remerciements à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la Désertification (CNULCD), qui a financé l'étude sur « Les modèles de sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest » dont est tirée la présente publication.

Résumé exécutif

En Afrique de l'Ouest, les systèmes agricoles et pastoraux ont connu depuis le début des années 2000 des reconfigurations importantes, sous l'effet de l'extension du domaine agricole dans les régions des pays sahéliens propices à la culture du coton, ainsi que dans les zones intermédiaires situées entre les bassins cotonniers et la zone sahélienne. L'expansion des cultures a entraîné une modification progressive des relations entre l'agriculture et l'élevage. Si des formes de complémentarité ont été développées, il reste que la cohabitation entre ces deux activités s'est surtout traduite par un accroissement des concurrences autour de l'accès à l'espace, au détriment d'une approche intégrée mutuellement avantageuse.

Une telle évolution est d'autant plus inévitable que la stratégie adoptée par la plupart des agriculteurs consiste à accroître leurs productions par l'extension des surfaces cultivées, de manière à maximiser la productivité du travail et réduire les risques liés aux aléas climatiques. Ainsi, tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens, qui privilégiaient l'utilisation partagée des ressources naturelles ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de pâture pour le bétail.

Pour faire face aux défis découlant des inégalités d'accès aux ressources naturelles, les acteurs ruraux ont cherché à mettre en œuvre des solutions alternatives basées sur la délimitation et l'aménagement d'enclaves pastorales et de pistes à bétail. Dans la plupart des cas, ces expériences ont été rendues possibles parce qu'elles se sont adossées à un processus de négociation entre des acteurs ruraux déjà engagés dans des relations sociales plus ou moins anciennes. Les dynamiques qui prennent actuellement de l'ampleur autour des terres pastorales mettent les éleveurs aux prises avec des acteurs qui appartiennent à un autre monde, celui des industries extractives et de la promotion immobilière. De plus, ces acteurs sont capables de s'imposer dans le rapport de force qu'ils installent au moment de s'approprier un espace pastoral communautaire.

La ruée des sociétés multinationales sur les richesses naturelles disponibles dans les espaces pastoraux de la zone sahélienne (uranium, pétrole, gaz, etc.) contribue à renforcer la compétition entre différents groupes d'acteurs pour l'appropriation des terres. Les communautés pastorales ne sont pas impliquées dans le processus de consultation, en particulier dans les études d'impact environnemental et social, alors qu'elles constituent les premières victimes de l'implantation des industries extractives qui engendrent de multiples impacts négatifs, notamment : (i) la dégradation de la santé humaine et animale ; (ii) la perte de terres de parcours ; (iii) la surexploitation des points d'eau ; et (iv) la baisse de la productivité animale.

Les terres pastorales sont également menacées par l'extension des grandes agglomérations urbaines et par la spéculation foncière qui est entretenue par l'émergence d'une classe moyenne aspirant à accéder à un logement décent. Dans ce contexte, des terres sont achetées par des promoteurs immobiliers autour de certaines grandes villes, qu'il s'agisse de champs ou de zones de pâture. Au cours de la période récente, le phénomène de la conversion des terres pastorales en parcelles d'habitation a pris de l'ampleur dans la zone située à la périphérie de Dakar (Sénégal), ainsi que dans la région de Tillabéry (Niger).

Ces évolutions montrent que le pastoralisme est menacé par de nouvelles dynamiques foncières qui, même si elles ne conduisent pas à sa disparition en tant qu'activité caractérisée par des spécificités sociales, économiques et culturelles, tendent à freiner son développement et sa reproduction. Pour faire face à un tel phénomène, des expériences diverses et variées de sécurisation des espaces pastoraux sont actuellement conduites sur le terrain. La capitalisation des modèles de sécurisation du foncier pastoral testés au Burkina Faso (régions du Sahel et de l'Est), au Niger (région de Maradi et département de Niamey) et Sénégal (département de Podor) a permis de tirer des enseignements utiles pour un changement d'échelle dans la conduite de telles expériences, afin de renforcer les stratégies de prévention des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles.

En l'absence de logiques communes partagées par les acteurs impliqués dans la sécurisation du foncier pastoral, ces expériences peuvent conduire à des effets contraires à ceux escomptés. Au Burkina Faso, la demande de reconnaissance formelle de la vocation pastorale et de classement de la zone de Ceekol-Nagge initiée par les communautés locales vise à éviter le risque de l'accaparement d'une partie de la zone par des entrepreneurs agricoles ou des sociétés minières. Les départements ministériels concernés subordonnent leur accord aux conditionnalités d'un cahier de charges qu'elles ont contribué à définir. En réalité, l'application du cahier de charges conduirait les communautés locales à perdre le contrôle qu'elles exercent sur les modalités de gestion de la zone, dans la mesure où ce document instaure le paiement d'une redevance pour l'accès des éleveurs et de leurs animaux à la zone de pâture. En plus de l'instauration de ce droit de pâturage payant, le cahier de charges superpose aux instances locales de gestion de l'espace pastoral un cadre de concertation composé des représentants des services techniques compétents (agriculture, élevage et environnement), du conseil municipal, de la Préfecture, des services de la sécurité et de la chambre d'agriculture.

Quant à l'expérience du Réseau de communication sur le pastoralisme (RECOPA, région de l'Est du Burkina Faso), elle révèle que la collaboration avec les services techniques déconcentrés s'avère difficile dans la mesure où, pour ces derniers, la sécurisation de l'espace pastoral passe par la sédentarisation des éleveurs et par l'intensification des productions animales. À cela s'ajoute la réticence des agriculteurs à affecter, de façon durable, une partie des terroirs villageois à la pâture du bétail. Une telle décision est vécue par ces producteurs comme une perte

d'espace agricole pouvant hypothéquer l'avenir de leurs enfants. Dans le même temps, la demande de terres liée à l'arrivée d'entrepreneurs agricoles aggrave le processus d'éviction territoriale de l'élevage dans la mesure où ces derniers s'approprient des espaces qui sont traditionnellement réservés à la pâture.

En examinant les dynamiques de sécurisation des espaces pastoraux, on constate qu'il existe beaucoup de choses à apprendre sur la manière de construire et de faire fonctionner les accords sociaux. L'évaluation des expériences en cours dans les trois pays ciblés révèle que l'accord social est la résultante de deux dynamiques différentes dont les modes de combinaison varient d'un site à l'autre. La première dynamique hexogène est celle portée par les organisations d'éleveurs membres du RBM (RECOPA, Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger – AREN – et Association pour le Développement de Namarel) et les ONG d'appui au mouvement associatif pastoral (cas de l'Association Nodde Noto – A2N –, par exemple). Elle découle de la lecture que ces structures font des facteurs de vulnérabilité de l'élevage pastoral et qui les amène à développer des méthodologies innovantes d'animation autour de la sécurisation des espaces pastoraux et de la mobilité du bétail. Cette dynamique impulsée de l'extérieur se combine à une autre de nature endogène, qui vise à faire prendre en compte les préoccupations essentielles des familles d'éleveurs. Pour ces familles, la sécurisation de l'accès aux ressources naturelles disponibles dans leurs terroirs d'attache et dans les zones de repli revêt une importance cruciale, dans la mesure où elle permet de garantir la préservation de leurs moyens d'existence.

La sécurisation des espaces pastoraux s'appuie sur la conclusion d'accords sociaux au terme d'un processus de négociation qui peut s'avérer long et aléatoire parce que les enjeux des désaccords entre les différents groupes d'utilisateurs sont difficiles à concilier. Dans le cas de figure de la réhabilitation des terres dégradées, l'accord social peut être remis en cause à tout moment, en l'absence d'une stratégie de portage intercommunautaire intégrant l'élaboration d'un plan d'aménagement et de gestion du site.

Le défi de l'insertion des initiatives de sécurisation des espaces pastoraux dans le contexte de la décentralisation revêt une importance capitale pour deux raisons au moins. La première est liée au fait que l'implication des collectivités locales dans la conception et l'application des modèles de sécurisation du foncier pastoral permettrait d'impulser une dynamique structurelle d'appropriation et de pérennisation des nouvelles approches testées par les organisations d'éleveurs et leurs partenaires. La seconde renvoie au fait que l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale des aménagements pastoraux peut servir de levier permettant de garantir l'entretien des infrastructures et des équipements réalisés (balises, points d'eau, parcs de vaccination du bétail, etc.) ; ce qui constitue un passage obligé pour assurer la pérennité de ces ouvrages.

Le plaidoyer développé par les organisations d'éleveurs et leurs partenaires a permis de réaliser des progrès indéniables en matière d'amélioration du cadre juridique et institutionnel. Cela s'est traduit d'une part par l'élaboration de

législations pastorales en Guinée, en Mauritanie, au Mali, au Burkina Faso et au Niger, et par le renouveau de politiques publiques orientées vers l'appui au renforcement de la résilience du système d'élevage pastoral, d'autre part. Toutefois, il reste un immense chemin à parcourir pour concrétiser les acquis enregistrés dans un contexte où les institutions publiques semblent inaptes à faire appliquer les législations pastorales promulguées et à mettre en œuvre les politiques publiques adoptées.

Au Niger les organisations d'éleveurs comme l'AREN ont décidé d'utiliser la justice pour protéger des terres pastorales contre la spéculation immobilière. Dans ce cadre, des plaintes sont déposées auprès des tribunaux contre les ventes de parcelles et les demandes d'immatriculation de terres pastorales au profit de tiers. Dans la plupart des cas, ces démarches ne permettent pas encore aux communautés pastorales d'obtenir gain de cause. De plus, on constate que le fait de contester les ventes de terre s'avère compliqué pour les villageois autochtones, et encore plus pour les éleveurs transhumants. En effet, la publicité foncière est difficilement accessible au niveau local, et les procédures contradictoires au moment du bornage ne sont pas toujours faites en présence du chef coutumier, des requérants et des propriétaires limitrophes comme prévu dans le Code Général des Impôts.

En ce qui concerne l'appui apporté par les Parlements nationaux aux communautés pastorales et aux organisations de la société civile, il convient de signaler l'existence de mécanismes informels d'échanges entre certains élus des institutions parlementaires du Sénégal (Assemblée Nationale et Conseil Economique, Social et Environnemental) et les organisations d'éleveurs, dans le cadre du plaidoyer portant sur le code pastoral. Au Niger, il existe actuellement deux groupes parlementaires informels qui servent de relais aux organisations de la société civile. La campagne de plaidoyer « Sauvons les terres pastorales » s'emploie à mobiliser un soutien parlementaire vigoureux en faveur de l'indemnisation des pasteurs, à travers la constitutionnalisation du droit d'usage prioritaire, au même titre que le droit de propriété foncière.

1. Introduction

1.1 Contexte et objectifs de l'étude

Actuellement, les grands investissements privés dans les secteurs de l'agriculture et de l'exploitation des ressources naturelles sont présentés par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds comme des initiatives bénéfiques pour les pays en développement¹. En effet, ils sont censés induire dans ces pays, des avantages multiples, à travers : (i) la génération de revenus ; (ii) la création d'emplois agricoles et non agricoles en milieu rural ; (iii) le transfert de technologies et de savoir-faire permettant d'augmenter la production et d'accroître les exportations ; et (iv) la mise en place d'infrastructures de transformation des produits primaires.

Une note de politique publiée par l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR, 2012) indique que les impacts économiques de ces investissements agricoles et les effets qu'ils induisent en matière de gestion foncière suscitent des interrogations liées au fait que :

- a) les projets pour lesquels des terres sont attribuées actuellement au Sénégal aux investisseurs privés contribuent très peu à l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires nationaux, car ils portent en grande partie sur des spéculations destinées à l'exportation (agrocarburants, légumes, maïs doux, etc.), ainsi que sur des projets touristiques ;
- b) les affectations des terres qui sont effectuées au Niger au profit des sociétés minières et pétrolières ignorent souvent les logiques locales de gestion des terres et sont généralement effectuées sans concertation préalable avec les populations concernées ;
- c) les conditions de cession des terres ne sont pas toujours maîtrisées parce que les transactions se déroulent généralement de façon non transparente, comme le montrent les nombreuses affectations de terres qui ont été faites à l'instigation des pouvoirs publics au Sénégal – projet de la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA), zones de Fanaye et de Dodel dans la vallée du fleuve Sénégal, etc. ;

1 En 2005, plusieurs pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont fait de la promotion des biocarburants un enjeu majeur de leur politique environnementale, agricole et énergétique. Une telle option a conduit ces pays à favoriser les transactions foncières au profit des investisseurs privés désireux de promouvoir la filière des biocarburants. Le document de formulation du programme national des biocarburants du Sénégal (2007) fait observer que « *le biocarburant est une chance pour l'avenir des pays non producteurs de pétrole* » qui pourront bénéficier de l'arrivée massive de capitaux dans l'agriculture. Le document souligne que cette évolution est inéluctable dans la mesure où l'Europe ne dispose pas d'assez de terres pour satisfaire ses besoins en biocarburant et atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé (porter à 20 %, à l'horizon 2020, la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie au niveau des 27 pays membres de la communauté).

- d) les transactions foncières tendent à affecter actuellement, de plus en plus, les terres à vocation pastorale qui ont un statut juridique plus fragile que celui des terres agricoles, en particulier dans les zones pastorales et périurbaines (région du Sahel au Burkina Faso, région de Tillabery au Niger et zone des Niayes au Sénégal).

Plusieurs études font remarquer que le développement des transactions foncières à grande échelle induit des transformations importantes dans la propriété et l'occupation du sol (GRAIN, 2008 ; CICODEV Africa, 2011 ; Cotula *et al.*, 2011 ; Adamczewski *et al.*, 2012). En effet, un tel phénomène se traduit par la vente, la cession temporaire ou la location de vastes superficies de terres à des investisseurs étrangers ou nationaux qui sont désireux de développer des activités commerciales ou de spéculation immobilière. Dans certains cas de figure, ces transactions foncières sont perçues comme étant un phénomène « *d'accaparement des terres* » qui prive les populations locales de leurs droits fonciers.

Depuis le début des années 2000, la mobilisation de nombreuses communautés de base et organisations de la société civile pour protester contre les attributions foncières à grande échelle est devenue, dans plusieurs pays ouest-africains, un facteur déterminant dans le déroulement des projets d'investissement agricole, de développement d'infrastructures, de promotion des activités minières, immobilières, touristiques, etc. En plus de l'émergence de cette dynamique de contestation organisée du phénomène d'« accaparement des terres », il convient de mentionner que les communautés de base s'emploient à développer, parfois en partenariat avec d'autres acteurs, des stratégies de sécurisation de leurs droits fonciers, face aux convoitises qu'ils suscitent.

Ainsi, dans plusieurs zones pastorales et agropastorales du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, des expériences diverses et variées de sécurisation des espaces pastoraux sont actuellement conduites sur le terrain, à l'initiative des institutions publiques, des collectivités locales, des organisations d'éleveurs, des programmes d'appui au développement pastoral et des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires du mouvement associatif pastoral. Il s'avère nécessaire de capitaliser les différents modèles de sécurisation du foncier pastoral testés dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Niger et Sénégal), en vue d'en tirer des enseignements utiles pour un changement d'échelle dans la conduite de telles expériences qui visent à renforcer les stratégies de prévention des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles. Ces stratégies sont soutenues par plusieurs institutions, en l'occurrence le Réseau des organisations paysannes et de producteurs ruraux de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane (APESS) et le Hub Rural.

L'objectif général de l'étude est de contribuer au renforcement de l'argumentaire portant sur l'importance du rôle joué par les organisations d'éleveurs dans la prévention des conflits autour de l'accès et du contrôle des ressources naturelles, en s'appuyant sur des données et des analyses relatives à diverses expériences concrètes menées en Afrique de l'Ouest.

Cet objectif général se décline en deux objectifs spécifiques visant à :

- a) établir un bilan critique de certaines expériences de sécurisation du foncier pastoral² qui sont développées au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal, en mettant l'accent sur l'efficacité des modèles promus, les leviers de réussite, les freins et les facteurs défavorables identifiés ;
- b) analyser la stratégie d'implication des organisations d'éleveurs dans la mise en œuvre des expériences en cours et évaluer l'efficacité des démarches adoptées.

Encadré 1. Une plateforme d'actions pour contribuer à l'émergence du pastoralisme

Le Réseau Billital Maroobè (RBM) a été créé en 2003 par des organisations d'éleveurs du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Il couvre actuellement neuf pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger, Bénin, Nigeria, Togo et Tchad) et compte 21 organisations membres servant les intérêts de plus de 400 000 pasteurs. Dès sa création, le RBM s'est positionné comme un acteur capable d'influencer les initiatives conduites aux échelles régionale, nationale et locale, mais aussi d'apporter une contribution significative dans la définition des politiques publiques consacrées à l'élevage et au pastoralisme.

Le RBM a pour ambition de se doter d'une assise au niveau continental. De fait, il travaille actuellement à renforcer la dynamique d'intégration entre les pays sahéliens et les pays côtiers qui joue un rôle fondamental dans la sécurisation de la mobilité pastorale. Par ailleurs, il s'emploie à développer les échanges entre les trois entités économiques et politiques que sont l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique Centrale et le Maghreb.

En tant que cadre régional de référence pour les éleveurs et pasteurs, le RBM vise à assurer la consolidation de son autonomie au plan technique et institutionnel, afin de mieux défendre les intérêts économiques, sociaux et culturels de ses membres, en poursuivant les objectifs stratégiques ci-après :

- intégrer les éleveurs et pasteurs dans le processus d'élaboration des politiques nationales et régionales consacrées à l'élevage ;
- sécuriser l'élevage pastoral et promouvoir une gestion durable et équitable des ressources naturelles ;
- renforcer les capacités des organisations d'éleveurs pour la défense de leurs intérêts ; renforcer la base d'implantation du Réseau dans les pays et les régions d'Afrique.

2 Le terme de « *foncier pastoral* » recouvre des réalités complexes dans la mesure où il suppose l'accès à une gamme diversifiée de ressources, notamment la végétation herbacée et ligneuse, les minéraux (cures salées), les sous-produits agricoles, les produits de cueillette et les points d'eau. C'est la diversité des droits exercés sur les différentes ressources qui conditionne l'efficacité pastorale dans des systèmes d'exploitation en équilibre instable : parcours d'hivernage et de saison sèche, points d'eau de saison des pluies et de saison sèche, espaces laissés en jachère, champs récoltés, espaces sous protection, zones de repli, etc.

1.2 Démarche méthodologique développée

Du point de vue méthodologique, l'étude a combiné trois démarches complémentaires : (i) la réalisation de la revue documentaire ; (ii) la conduite d'entretiens avec divers interlocuteurs (autorités nationales et locales, agents des services techniques déconcentrés et leaders des organisations d'éleveurs et responsables des ONG d'appui) ; et (iii) la réalisation d'enquêtes auprès des éleveurs dans plusieurs zones pastorales et agropastorales.

Pour l'essentiel, l'étude de terrain s'est déroulée dans quatre zones (Figure 1) où différents groupes d'acteurs (organisations d'éleveurs, collectivités locales et ONG d'appui au pastoralisme) développent des initiatives visant à sécuriser l'accès des éleveurs aux ressources naturelles³. Il s'agit de :

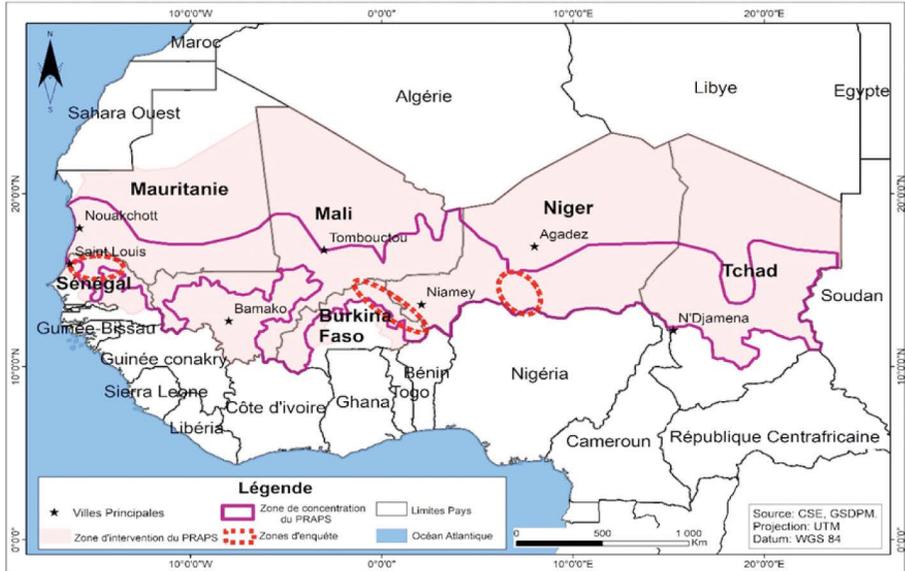
- a) la région du Sahel burkinabé ;
- b) la région de l'Est du Burkina Faso ;
- c) la région de Maradi au Niger ;
- d) la zone du Ferlo au Sénégal.

De façon spécifique, l'étude a mis l'accent sur :

- l'analyse du contexte de la fragilisation des droits fonciers des éleveurs, l'identification des enjeux liés à l'annexion des terres pastorales par d'autres activités économiques et l'évaluation des incidences potentielles du changement d'utilisation de ces terres ;
- l'examen de la portée et des limites des politiques publiques et des législations spécifiques à l'élevage face au défi de la sécurisation du foncier pastoral (acquis enregistrés, insuffisances et difficultés rencontrées dans l'application de ces différents instruments) ;
- l'évaluation des forces et faiblesses des modèles de sécurisation du foncier pastoral, avec un accent particulier sur les enseignements à retenir (leviers de réussite des expériences, facteurs d'échec et rôle joué par les organisations d'éleveurs membres du RBM).

³ Au sein de chacune des zones, les sites d'enquête ont été choisis en concertation avec les organisations locales membres du RBM. Les critères de choix des sites ont pris en considération trois paramètres principaux portant sur : (i) l'intérêt que présentent les initiatives développées sur le terrain ; (ii) une répartition spatiale permettant de faire la capitalisation des expériences dans des contextes variés ; et (iii) la prise en compte de la diversité des situations rencontrées sur le terrain (réussite de certaines expériences, échec d'autres initiatives, blocage de dynamiques, etc.).

Figure 1. Localisation des zones d'enquête (régions de l'Est et du Sahel au Burkina Faso, région de Maradi au Niger et zone du Ferlo au Sénégal)



2. Contexte de fragilisation des droits fonciers des éleveurs

2.1 La valorisation de la complémentarité économique entre l'agriculture et l'élevage : principe de base du fonctionnement des systèmes de production

Pendant longtemps, le fonctionnement des systèmes agricoles et pastoraux a reposé sur la valorisation de la complémentarité des milieux sahéliens et soudanais dans un contexte caractérisé par l'abondance relative de l'espace disponible. Ces systèmes de production structurés à deux échelles différentes traduisaient une bipolarisation économique, avec d'une part la prédominance de l'élevage pastoral dans la zone sahélienne et d'autre part la prépondérance de l'agriculture dans les zones de savanes méridionales, sans que cela rompe l'interdépendance des systèmes de production et des zones, fondée sur des relations de coopération économique et d'échanges de services entre les agriculteurs et les éleveurs, facteur de consolidation des liens sociaux entre les communautés concernées.

Dans les zones sahéliennes où la faiblesse des précipitations et leur irrégularité spatio-temporelle ne permettent pas de développer une agriculture intensive, on constate que c'est l'élevage pastoral qui constitue le système d'exploitation dominant. Selon les données publiées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (FAO/CIRAD, 2012) l'élevage pastoral représente plus de 5 % du Produit intérieur brut (PIB) des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Ce taux atteint, voire dépasse 10 à 15 % dans certains pays à vocation pastorale, en l'occurrence le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Tchad et la République centrafricaine. Les produits d'élevage pastoral représentent environ 25 % du PIB agricole régional en Afrique de l'Ouest. Au niveau national, cette contribution est bien supérieure dans les pays sahéliens : 35 % du PIB du secteur agricole au Burkina Faso, 30 % au Niger et 28 % au Mali par exemple. En outre, l'élevage pastoral est parmi les premiers postes d'exportation pour la plupart des pays sahéliens enclavés et représente par conséquent un facteur important d'intégration régionale.

L'un des atouts majeurs de l'élevage mobile réside dans le fait qu'il constitue une façon unique de valoriser de vastes zones de parcours typiques des zones arides et semi-arides où l'agriculture est trop aléatoire, en transformant à travers les animaux, la biomasse naturelle en produits utilisables par l'homme (lait, viande, peaux). Au sein de ce système d'élevage, la mobilité du bétail, sous ses diverses formes, est essentielle pour permettre l'ajustement des besoins alimentaires du bétail à la disponibilité fourragère. Il ne faudrait toutefois pas réduire la mobilité à une simple stratégie de réponse au déficit de fourrage pouvant affecter négativement la

productivité animale. Dans la logique des éleveurs, la mobilité du bétail est articulée autour de trois grands objectifs : (i) maximiser la productivité du bétail, surtout en saison pluvieuse ; (ii) favoriser l'accès au marché pour commercialiser les animaux et s'approvisionner en céréales et autres denrées alimentaires ; et (iii) résister aux crises pastorales, aux maladies et aux conflits, en ayant recours à une mobilité anticipée pour sauvegarder les animaux (IIED et SOS Sahel UK, 2010).

En d'autres termes, la mobilité constitue un élément essentiel de la productivité des troupeaux parce qu'elle permet au bétail d'exploiter de façon optimale et durable des ressources pastorales qui sont variables dans l'espace et le temps. « *Les résultats de cette stratégie, lorsqu'elle n'est pas entravée, font que le bétail peut profiter d'un régime sensiblement plus riche que la valeur nutritionnelle moyenne des parcours qu'ils habitent* » (IIED et SOS Sahel UK, 2010). Un tel constat permet de comprendre l'importance du mouvement saisonnier du bétail entre la zone sahélienne et la zone soudanienne où l'exploitation des ressources pastorales disponibles permet de compléter le cycle de croissance des animaux et d'améliorer leur nutrition grâce à la consommation de résidus cultureaux, de fourrage aérien, etc.

Le système des transhumances saisonnières nord/sud était favorisé par la faiblesse des densités dans plusieurs zones d'accueil où les espaces restaient ouverts et non entièrement appropriés par les agriculteurs autochtones. Dans la zone du delta central du Niger qui était caractérisée par un taux élevé d'occupation de l'espace rural, les mouvements de transhumance se fondaient sur des droits codifiés au XIX^e siècle, suite à l'instauration de la Dîna par Sékou Amadou (Niamir-Fuller, 1999, Morehead, 2014 et Gallais, 1977). Cette codification s'est accompagnée d'un découpage de l'espace en territoires agropastoraux emboîtés les uns dans les autres et soumis à un même système de tenure foncière. Elle a consacré également la mise en place de structures de gestion foncière et de mécanismes d'accès aux ressources naturelles articulés autour des intérêts des groupes dominants qui assurent la maîtrise foncière de l'espace. Bien que fondée sur un système d'inégalité entre les groupes en présence dans la région, la Dîna a permis de garantir la coexistence pacifique entre les communautés et l'intégration des diverses activités économiques dans l'espace. Ainsi, les règles de gestion des ressources pastorales instituées par la Dîna se fondent sur le principe de la réciprocité des droits d'accès aux pâturages pour l'ensemble des usagers réguliers de l'espace.

À l'inverse des zones sahéliennes, c'est l'activité agricole qui constituait le principal mode de mise en valeur du milieu naturel dans les zones soudanaises où la présence des glossines (trypanosomiase) entravait le développement de l'élevage. Au niveau de ces zones, les systèmes de production reposaient principalement sur la polyculture céréalière. Cette configuration globale des zones soudanaises s'est modifiée progressivement, suite à l'importance conférée par les crises climatiques au développement de l'agropastoralisme, à l'adoption de formes multiples de combinaison entre les productions végétales et les productions animales. Ainsi, des changements importants se sont opérés à trois niveaux : d'abord dans les

régions des pays sahéliens propices à la culture du coton, ensuite dans les zones intermédiaires entre les bassins cotonniers et la zone sahélienne, et enfin dans les pays côtiers (RBM, 2015).

L'expansion de la culture du coton s'est accompagnée d'un essor relativement important des activités d'élevage dans les régions de savane qui ont été conquises par cette spéculation. Ce développement de l'élevage dans les bassins cotonniers (sud du Mali, ouest du Burkina Faso, centre-est du Sénégal, etc.) résulte de l'effet combiné de plusieurs facteurs : (i) la disponibilité de ressources fourragères en quantité relativement importante ; (ii) l'existence de conditions pluviométriques propices à l'intensification fourragère ; et (iii) l'existence de marchés à conquérir (lait pour les villes et viande pour l'exportation vers les pays côtiers). Au niveau des exploitations familiales, l'investissement dans l'élevage permet de disposer d'un capital facilement mobilisable pour les dépenses imprévues ou pour réaliser de nouveaux projets en matière de diversification des activités⁴.

Le développement de la composante élevage des systèmes de production villageois est l'un des indicateurs du transfert de la propriété du bétail des pasteurs vers d'autres groupes d'acteurs⁵, avec pour conséquence une évolution des activités économiques, des modes d'occupation de l'espace et des règles d'accès aux ressources naturelles. Ainsi, l'essor des élevages villageois a entraîné une modification des modalités de valorisation des résidus cultureux. Il faut souligner que l'accès à ces ressources constitue un enjeu stratégique pour les pasteurs transhumants qui viennent séjourner en saison sèche dans les zones agropastorales. En investissant dans le secteur de l'élevage, les agropasteurs ont choisi de valoriser les résidus de culture à leur propre profit, à travers l'affouragement des bœufs de trait, des femelles en lactation ou des ovins de case. *« Un autre problème réside dans le fait que nombre de ces nouveaux troupeaux sont sédentaires, de sorte que les herbages sont constamment broutés tout au long de l'année. Avec la réduction des échanges entre les groupes (pasteurs transhumants et agropasteurs autochtones), il y a moins de compréhension mutuelle et de compromis »* (IIED et SOS Sahel UK, 2010).

Entre les zones pastorales et les bassins cotonniers, on trouve dans les pays sahéliens de vastes zones agropastorales où des activités d'élevage reposant le plus souvent sur des stratégies de mobilité sont menées de front avec des cultures vivrières. Ces régions revêtent une importance cruciale pour l'avenir de l'élevage, aussi bien pour les familles d'éleveurs autochtones que pour les pasteurs provenant du nord et qui ont besoin d'exploiter les ressources pastorales

4 Par ailleurs, le troupeau permet de recycler les résidus de culture (pailles de céréales et tiges de cotonniers), afin de produire la fumure organique qui contribue à l'entretien de la fertilité des terres de culture.

5 En plus des agriculteurs, certains acteurs intervenant dans le commerce urbain ont investi dans le bétail dans le but de développer un élevage spéculatif. Dans certains cas, ces animaux qui appartiennent aux élites (grands commerçants, politiciens, etc.) sont gardés par des bergers armés. Lors de leurs déplacements, ces groupes instaurent un rapport de force défavorable aux populations autochtones et provoquent souvent des conflits.

disponibles dans la zone. La présence d'éleveurs dans les zones intermédiaires crée des conditions propices à l'insertion des pasteurs transhumants étrangers dans la mesure où ces derniers peuvent disposer de zones de repli et de l'accompagnement de correspondants locaux pour négocier l'accès aux ressources pastorales auprès des agriculteurs autochtones.

On constate également un développement remarquable des systèmes d'élevage dans les pays côtiers, à la faveur de la réduction des populations de glossines, principaux vecteurs des trypanosomiasés animales, mais aussi de l'intensification des migrations pastorales qui s'est traduite par une augmentation considérable de l'effectif des troupeaux qui transhument entre le Sahel et la côte. Ainsi, le nombre de bovins sahéliens qui se rendent en transhumance annuellement au Togo a été multiplié par un facteur proche de 30 entre 2004 et 2013⁶. En dépit du développement d'élevages familiaux dans les pays côtiers, ces derniers continuent à servir chaque année, entre décembre et juillet, de zone d'accueil pour les troupeaux transhumants transfrontaliers en provenance de la zone sahélienne, qui est confrontée à un déficit croissant de ressources pastorales.

Ce survol rapide des mutations en cours montre que dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest les systèmes agricoles et pastoraux connaissent des reconfigurations importantes, sous l'effet de changements institutionnels, socio-économiques et climatiques. Les équilibres anciens entre les activités agricoles et pastorales sont bouleversés par de nouvelles concurrences pour l'accès aux ressources naturelles (points d'eau, résidus de récolte, zones de pâture, etc.) qui s'expriment sous forme de conflits plus aigus entre les agriculteurs et les éleveurs, mais aussi entre les éleveurs résidents et les pasteurs transhumants.

2.2 Le foncier pastoral à l'épreuve de la recomposition des espaces ruraux en zone soudanienne et sahélienne

Les systèmes agricoles et pastoraux ont connu des reconfigurations importantes au cours des quarante dernières années, sous l'effet de changements institutionnels et socio-économiques (augmentation de la pression foncière, modification des systèmes agroécologiques, croissance de la demande en produits animaux, mise en œuvre de la politique de décentralisation, etc.). Les équilibres anciens entre activités agricoles et pastorales sont bouleversés par de nouvelles concurrences pour l'accès aux ressources naturelles (résidus de récolte, points d'eau, zones dédiées traditionnellement à la pâture, ressources fourragères), qui s'expriment de manière accrue entre agriculteurs et éleveurs, mais aussi entre éleveurs résidents et transhumants.

6 Selon les statistiques officielles, les effectifs de troupeaux transhumants qui ont été recensés au Togo sont passés de 3 500 bovins en 1984, à 60 000 en 2010, 79 000 en 2011 et 100 000 en 2013 (Secrétariat Permanent du Comité National de Transhumance, 2014)

Ainsi, l'expansion des cultures dans les zones agropastorales a entraîné une modification progressive des relations entre l'agriculture et l'élevage. Si des formes de complémentarité ont été développées, il reste que la cohabitation entre ces deux activités s'est traduite surtout par un accroissement des concurrences autour de l'accès à l'espace. Une telle évolution est d'autant plus inéluctable que la stratégie adoptée par la plupart des agriculteurs consiste à accroître leurs productions par l'extension des surfaces cultivées, de manière à maximiser la productivité du travail. Dans un tel contexte, le recours à la culture attelée, diffusée par les sociétés d'encadrement agricole, a favorisé l'agrandissement des superficies emblavées, grâce au défrichement des réserves foncières. Ainsi, tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens qui privilégiaient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de pâture pour le bétail.

Dans la zone soudanienne, l'amplification des enjeux fonciers autour de l'accès aux ressources naturelles conduit les agriculteurs sédentaires à adopter des stratégies individuelles visant à surmonter ou à contourner les difficultés posées par la saturation des terroirs. L'extension des champs tend à créer une situation de pénurie de fourrage, alors qu'au même moment le développement de l'activité d'élevage au sein des exploitations agricoles engendre un accroissement des besoins alimentaires du cheptel dans les terroirs villageois, parallèlement à une réduction du besoin en fumure des champs. Ces tendances d'évolution font ressortir l'importance du rapport entre l'étendue des surfaces cultivées, les effectifs animaux et la taille des zones ouvertes à la pâture du bétail. De nombreuses études ont démontré que l'accroissement de la charge animale induit un impact positif en termes de transfert de fertilité dans les espaces pâturés et les champs (Landais et Lhoste, 1990) ; ce qui contribue à préserver les sols et à améliorer les rendements agricoles. Toutefois, l'augmentation de la charge animale n'a pas permis d'atteindre un niveau d'intensification des systèmes de culture capable de limiter l'extension continue du domaine agricole qui est porteuse d'un risque de saturation de l'espace et de mise à l'écart territoriale du système d'élevage pastoral.

En analysant les transformations que connaissent les relations entre l'agriculture et l'élevage, l'étude réalisée par D'Aquino *et al.* (1994) a souligné le caractère complexe et dynamique des formes de l'association entre les deux activités : « *l'agropastoralisme extensif ; le système agropastoral à production animale plus intensive (gestion des pâturages, utilisation de faibles doses de sous-produits agro-industriels, choix des espèces élevées, etc.) ; le système agricole à "élevage intégré" où l'élevage a pour fonction principale et souvent unique d'assister la production agricole (traction animale, fumure, etc.) ; le système agropastoral intensif, où agriculture et élevage sont conduits de façon conjointe intensivement (fertilisation animale améliorée, alimentation animale en grande partie maîtrisée, intrants agricoles et zootechniques, etc.) ; les systèmes de production avec un élevage voué quasi exclusivement à l'épargne* ».

On retiendra en conclusion que l'évolution globale des modes d'occupation de l'espace au sein des terroirs villageois affecte de façon inégale les différents systèmes d'élevage en présence. Des travaux de recherche récents montrent que le système agropastoral local est relativement bien intégré dans les terroirs villageois (Gonin *et al.*, 2011). Pendant la campagne agricole, les animaux sont cantonnés dans les interstices des cultures, à la périphérie des terroirs. Après les récoltes, ils accèdent aux champs pour pâturer les résidus cultureux. Dans le cadre de ces systèmes, la mobilité est réduite pour permettre aux agropasteurs de mieux contrôler leurs troupeaux. En revanche, le système d'élevage pastoral fait l'objet d'une mise à l'écart territoriale et se trouve durement affecté par la réduction de la mobilité du bétail. Faute de disposer d'un capital économique et social suffisant pour négocier la prise en compte de leurs besoins dans la gestion des terroirs villageois, les pasteurs sont obligés de se replier vers d'autres espaces moins saturés ou alors de diversifier leurs activités pour tenter de survivre sur place.

À l'instar de la zone soudanienne, la zone sahélienne a connu un processus de recomposition de l'espace résultant de l'effet combiné de trois facteurs : (i) le déclenchement d'un processus de territorialisation se traduisant par une fixation plus durable des communautés d'éleveurs dans leurs terroirs d'attache ; (ii) le grignotage des espaces pastoraux par l'agriculture ; et (iii) l'accentuation de la concurrence autour de l'accès aux ressources naturelles, débouchant sur l'appropriation privative d'une partie de l'espace pastoral.

On constate que dans la zone pastorale du nord du Niger par exemple, l'essor de l'agriculture revêt des formes multiples : extension des cultures pluviales, développement du jardinage irrigué près des oueds, aménagement de périmètres irrigués à partir de l'exploitation des nappes aquifères, etc. Les estimations faites par West Africa Land Use and Land Cover Project (USGS, 2000) indiquent qu'entre 1975 et 2000, les terres cultivées ont augmenté de 43% au Niger et de 50,2% au Burkina Faso, principalement au détriment des espaces pastoraux et des aires protégées⁷. Le développement des activités agricoles est impulsé par des migrants provenant des zones agricoles et agropastorales fortement saturées. Dans le même temps, les populations pastorales locales développent, elles aussi, des activités agricoles dans le souci de protéger leur espace vital. Pour mesurer les impacts du grignotage des espaces pastoraux par l'agriculture, il est indispensable de tenir compte non seulement de l'étendue des terres qui sont annexées par les champs, mais aussi du caractère stratégique des espaces concernés. En effet, la pression agricole est particulièrement agressive sur les bas-fonds, les rivages de certaines mares semi-permanentes qui sont convoitées pour les cultures maraîchères, ainsi qu'au niveau des anciens pâturages dunaires.

Outre le développement des activités agricoles, la zone pastorale connaît une autre mutation importante liée à la création de ranchs privés par des promoteurs qui sont désireux de disposer d'un espace protégé et sans concurrence pour leur bétail.

⁷ Il n'a pas été possible de trouver des données fiables plus récentes sur l'évolution des modes d'occupation des espaces ruraux.

Des cas de figure emblématiques existent déjà dans la zone du Ferlo sénégalais et dans plusieurs régions du Niger, notamment celle de Tahoua, où 53 875 ha sont érigés en ranchs privés (Rapport collectif, 2015). Ces ranchs fonctionnent comme une réserve de fourrage, en prévision de la période la plus difficile de la saison sèche. Ils permettent de cumuler l'avantage lié à la détention de droits exclusifs sur l'espace clôturé et à l'exploitation par le bétail du pâturage communautaire. L'attribution de droits exclusifs sur les ressources naturelles à une minorité d'éleveurs riches ou influents crée une source de tensions dans la mesure où elle remet en cause l'un des principes de base du fonctionnement du système pastoral, à savoir la réciprocité dans l'accès aux ressources communautaires.

Encadré 2. L'élevage en ranch, un système moins performant que l'élevage pastoral dans le contexte des zones arides et semi-arides

Le modèle de pâturage contrôlé qui a été testé à Widou Thiengoly dans le Ferlo sénégalais à partir de 1981 a permis de constater que les ranchs sont moins performants que le pastoralisme en zone sahélienne :

« Les différents calculs qui ont été effectués au cours des dernières années semblent aussi indiquer les limites de la rentabilité du pâturage contrôlé. Ces limites sont d'autant plus grandes qu'en théorie, le pâturage contrôlé implique un déstockage régulier d'animaux après sevrage (en conservant cependant quelques génisses de remplacement), ce qui provoque de nombreuses réticences de la part des éleveurs. En conséquence, selon le Dr Kasberger-Sanftl qui s'est penché à plusieurs reprises sur ces aspects, il faut conclure que «le pâturage contrôlé en tant que tel n'est pas rentable. Le produit couvre juste l'amortissement, les intérêts et les frais de fonctionnement des infrastructures. L'éleveur subit donc une perte de son avoir au lieu d'un revenu pour son travail ou encore d'une rémunération de son capital propre en bétail » (Thébaud, 1994).

Dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, *« les recherches ayant comparé la productivité des ranchs d'élevage par rapport au pastoralisme sont toutes arrivées aux mêmes conclusions : le pastoralisme donne systématiquement de meilleurs résultats que le ranching, et ce dans des proportions non négligeables. Qu'il soit mesuré en termes de production de viande, de génération d'énergie (calories) ou d'apport financier, le pastoralisme donne un taux de rendement à l'hectare supérieur au ranching » (IIED et SOS Sahel UK, 2010).*

Au Niger, les pouvoirs publics ont pris conscience de la complexité de la situation résultant de la création de ranchs privés, en l'occurrence la bipolarisation de l'espace et la superposition de droits d'accès aux ressources pastorales qui sont de nature différente, suivant le type d'espace considéré (accès libre au pâturage communautaire et accès exclusif aux ranchs clôturés). Pour cette raison, la décision a été prise, en décembre 2014, de mettre un terme aux pratiques exclusives et privatives d'accès aux ressources naturelles dans la zone pastorale. Le défi auquel doivent faire face les institutions publiques compétentes consiste à appliquer, de façon effective, les instructions relatives au démantèlement des ranchs privés, dans un contexte où l'immixtion des promoteurs de ces domaines dans l'arène

politique constitue un facteur de paralysie de l'action publique. Ainsi, le comité interministériel chargé de ce chantier n'a toujours pas pu se rendre sur le terrain pour mener les investigations prévues, huit mois après sa création.

2.3 Les dynamiques autour des terres pastorales concédées aux industries extractives et aux promoteurs immobiliers

Comme indiqué plus haut, la recomposition des espaces ruraux a renforcé les inégalités d'accès aux ressources naturelles, au détriment des systèmes d'élevage pastoral à faible ancrage foncier. Pour faire face aux défis découlant de cette situation, les acteurs ruraux ont cherché à mettre en œuvre des solutions alternatives basées sur la délimitation et l'aménagement d'enclaves pastorales et de pistes à bétail. Dans la plupart des cas, ces expériences ont été rendues possibles parce qu'elles se sont adossées sur un processus de négociation entre des acteurs ruraux déjà engagés dans des relations sociales plus ou moins anciennes.

Les dynamiques qui prennent actuellement de l'ampleur autour des terres pastorales mettent les éleveurs aux prises avec des acteurs qui appartiennent à un autre monde, celui des industries extractives et des promoteurs immobiliers. De plus, ces acteurs sont capables de s'imposer dans le rapport de force qu'ils installent au moment de s'approprier un espace pastoral communautaire.

Depuis plusieurs années, les espaces pastoraux et agropastoraux suscitent un grand intérêt à cause de deux facteurs principaux :

- a) le développement de mouvements de rébellion et de conflits armés au Sahel et en Afrique de l'Ouest tend à transformer les zones pastorales et agropastorales en espaces de violence et de non-droit au moment où la baisse de l'autorité et de la présence de l'État éloigne la perspective d'un retour à la paix et assombrit l'horizon pour les économies locale, nationale et régionale (CSAO/OCDE-AFD, 2013) ;
- b) l'importance des enjeux économiques liés à l'exploration et à l'exploitation des richesses minières (uranium, pétrole, gaz, etc.) crée une situation qui suscite des convoitises.

Les organisations faïtières d'éleveurs, en particulier du Niger, attirent l'attention sur le fait que la ruée des sociétés multinationales sur les richesses naturelles disponibles dans ces espaces contribue à renforcer la compétition entre différents groupes d'acteurs pour l'appropriation des terres. Ainsi, le contexte actuel est caractérisé par la prolifération des permis de recherche et d'exploitation des ressources minières et pétrolières en zone pastorale. Au Niger par exemple, « officiellement, ce ne sont pas moins de 125 conventions minières (permis de recherche ou d'exploitation) qui ont été octroyées entre 2000 et 2008 par le gouvernement à 36 compagnies étrangères de 12 nationalités (122 pour la prospection ou l'exploitation d'uranium et 3 permis pétroliers) » (Gagnol et al.,

2010)⁸. Les auteurs de l'étude soulignent qu'en ce qui concerne l'exploitation de l'uranium (Areva) et du pétrole (China National Petroleum Corporation), les communautés pastorales ne sont pas impliquées dans le processus de consultation, en particulier lors des études d'impact environnemental et social. Or, elles constituent les premières victimes de l'implantation des industries extractives qui engendre de multiples impacts négatifs, notamment : (i) la dégradation de la santé humaine et animale ; (ii) la perte de terres de parcours ; (iii) la surexploitation des points d'eau ; et (iv) la baisse de la productivité animale.

Dans le contexte spécifique du Niger, le développement des industries extractives s'accompagne d'une injustice flagrante découlant de la remise en cause des droits reconnus aux éleveurs dans l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme. L'article 12 de ce texte dispose que « *les pasteurs, soit à titre individuel, soit à titre collectif ne peuvent être privés de leur droit d'usage prioritaire que pour cause d'utilité publique après une juste et préalable indemnisation* ». En réalité, cette disposition législative est restée jusqu'à présent lettre morte et tout se passe comme si l'élevage pastoral n'était pas considéré comme une forme de mise en valeur du milieu naturel et d'appropriation territoriale. Cela est attesté par le fait que les pasteurs sont exclus du processus d'indemnisation dont peuvent bénéficier les agriculteurs sédentaires qui ont fait enregistrer leurs droits fonciers au dossier rural (Gagnol *et al.*, 2010).

Les terres pastorales sont également menacées par l'extension des grandes agglomérations urbaines et par la spéculation foncière qui est entretenue par l'émergence d'une classe moyenne aspirant à accéder à un logement décent. Dans ce contexte, des terres sont achetées par des promoteurs immobiliers autour de certaines grandes villes, qu'il s'agisse de champs ou de zones de pâture. Au cours de la période récente, le phénomène de la conversion des terres pastorales en parcelles d'habitation a pris de l'ampleur dans plusieurs régions du Niger. Entre 2008 et 2014, 33 828 ha de terres communautaires à vocation pastorale ont fait l'objet d'une privatisation par le biais de la formalisation de droits fonciers individuels (attribution de 269 titres fonciers) dans les régions de Zinder, Tillabéry, Dosso, Agadez, Diffa et Tahoua. (Bron-Saïdatou, 2015).

Les problèmes que ces changements d'utilisation des terres posent sont liés non pas tant à la perte des espaces pastoraux en soi qu'aux obstacles à la mobilité du bétail qui en découlent et dont les effets sont préjudiciables à la productivité des systèmes pastoraux. Un travail d'inventaire cartographique réalisé en 2015 a permis de constater que des couloirs de passage et des aires de pâturage qui sont classés dans le domaine public de l'État font l'objet de vente, de bornage et de lotissement dans plusieurs communes de la région de Tillabéry (Bitinkodji, N'Dounga et Torodi). Cette situation a conduit à l'obstruction de certaines portions

8 En ce concerne les superficies concédées aux sociétés minières, l'étude mentionne que le site d'Imouraren (deuxième plus grande mine d'uranium au monde) couvre une superficie de 200 km².

des couloirs de passage, y compris le couloir international qui relie le Niger au Burkina Faso, en passant par Torodi (Ousmane, 2016).

Pourtant des efforts ont été entrepris pour préserver les ressources pastorales, à travers l'adoption d'arrêtés préfectoraux qui identifient certains espaces ruraux (inventaire des ressources partagées) et proclament leur vocation pastorale⁹. Les arrêtés précisent que ces espaces sont « *inscrits au dossier rural de la commission foncière départementale* ». Ces mesures sont restées sans effet, parce que les institutions publiques (en l'occurrence les commissions foncières) ne parviennent pas à faire appliquer les textes adoptés.

Encadré 3. L'extension de la ville de Niamey au détriment des terres pastorales situées dans les zones périphériques

Dans la perception des éleveurs rencontrés dans la commune de Bitinkodji, la ville de Niamey connaît depuis quelques années un processus d'extension considérable au détriment des espaces ruraux qui l'entourent. Cette extension des zones d'habitat est favorisée par les lois qui permettent de borner les terres rurales et de les immatriculer au nom des gens qui résident dans les villes. « *C'est surtout à partir de 2006 que le changement d'utilisation des terres rurales a pris de l'ampleur, lorsqu'un promoteur immobilier s'est fait attribuer des terres d'une superficie de 25 000 hectares. Cette décision a suscité une levée de boucliers des populations rurales dont les terres ont été confisquées. Face à l'ampleur de la protestation, la décision d'attribution des terres au promoteur a été annulée, sur instruction du Président Tandja. Pour autant, le promoteur n'a pas renoncé à son projet de convertir les terres rurales qu'il convoite en parcelles d'habitation. Ainsi, il a mis à profit la période de la transition militaire de 2010 pour reprendre les négociations avec les chefs traditionnels et le maire. Mais, ces démarches n'ont pas abouti au résultat qu'il escomptait.* »

De l'avis des éleveurs, l'extension urbaine affecte tout particulièrement les terres communautaires pastorales. « *Les chefs de cantons et les chefs de villages estiment que ces terres leur appartiennent. Par conséquent, ils les vendent à l'insu des commissions foncières et des populations qui exploitent ces zones de pâture. Les gens qui acquièrent ces terres font publier leur demande d'immatriculation dans les journaux. Ils savent parfaitement que les populations rurales ne lisent pas ces journaux et qu'elles ne pourront pas s'opposer à la procédure d'immatriculation de leurs terres.* »

Les familles d'éleveurs de la zone de Bitinkodji ont sollicité le soutien de l'AREN dans le combat qu'elles mènent pour préserver leurs droits fonciers. En 2014, elles ont déposé une plainte contre un promoteur immobilier accusé d'avoir « confisqué » près de 30 000 ha. Ce dernier a été interpellé par la justice. Compte tenu de son statut de membre influent d'un parti politique membre de la coalition qui exerce le pouvoir, le promoteur a été très vite libéré de prison, après avoir bénéficié d'un non-lieu partiel. L'AREN est déterminée à poursuivre le combat et la procédure judiciaire est censée suivre son cours. Ce cas de figure met en exergue les limites des procédures judiciaires, lorsqu'elles ciblent des acteurs politiques influents.

9 Plusieurs arrêtés ont été adoptés par le Préfet de Kollo en 2014 et 2015.

Dans le cadre de la campagne de plaidoyer « Sauvons les terres pastorales », l'AREN et d'autres structures alliées ont décidé d'utiliser la justice pour protéger des espaces pastoraux contre la spéculation immobilière. Avec l'appui de cette alliance, 43 ressortissants du village de Toulouaré (département de Kollo) ont déposé une plainte en février 2014 pour un cas de vente d'une parcelle à lotir d'une superficie de 170 ha située dans un espace pastoral. Le dossier a été examiné devant le parquet de Niamey qui a rendu une ordonnance de non-lieu partiel en septembre 2014. Sur la base de cette décision, le promoteur a repris les travaux de bornage, sans autorisation préalable de défrichement ni certificat de conformité environnementale. L'élément le plus important qui ressort de l'analyse de cette expérience porte sur le fait que l'AREN a été reconnue compétente pour ester en justice par la Cour de cassation, lors d'une décision rendue à la mi-2007, alors que l'Association avait été déboutée de sa plainte, en appel. Cette mesure crée une jurisprudence (une association peut ester en justice, sans être une victime directe) et constitue un élément important d'apprentissage.

Parallèlement, les habitants du département de Kollo commencent à protester, de plus en plus fréquemment, auprès de la Direction des affaires domaniales et cadastrales contre les demandes d'immatriculation des terres. Toutefois, le fait de contester les ventes de terres s'avère compliqué pour les villageois autochtones, et encore plus pour les éleveurs de passage. En effet, la publicité foncière est difficilement accessible au niveau local et les procédures contradictoires au moment du bornage ne sont pas toujours faites en présence du chef coutumier, des requérants et des propriétaires limitrophes, comme prévu dans le Code général des impôts. Des cas d'attribution d'actes fonciers sur la base d'un plan, au bureau et sans bornage sont souvent dénoncés par de nombreuses personnes informées.

« Chacun est devenu conscient que la terre est un capital important qui a pris une grande valeur. Cette situation a créé une marchandisation de la terre à l'extrême. La conséquence qui en découle est que toute personne qui n'a pas les moyens de protéger son patrimoine foncier s'expose à le perdre, parce que d'autres acteurs plus nantis et plus malins feront tout pour récupérer ce patrimoine, de manière légale ou illégale. À 50 km à la ronde autour de Niamey, tout l'espace est accaparé, loti et vendu, y compris les enclaves pastorales qui sont censées appartenir au domaine public. La ville de Niamey a élaboré un plan d'urbanisme qui définit des projections en termes d'occupation de l'espace, à l'horizon 2055. Déjà en 2015, la situation en termes d'occupation de l'espace dépasse les projections faites. » (Z. Gandou, expert juriste, Niamey).

3. Perspectives contrastées d'évolution du cadre juridique et institutionnel

3.1 Un effort de renouveau du cadre législatif et institutionnel entravé par les difficultés d'application des textes et par la persistance d'orientations ambivalentes

Depuis quelques années, les pouvoirs publics ouest-africains semblent mieux apprécier l'importance économique et sociale du pastoralisme, ainsi que le rôle crucial que joue la mobilité dans la productivité du cheptel. Ainsi, les politiques publiques cherchent à valoriser la contribution du système d'élevage pastoral dans les économies locale, nationale et régionale. Par ailleurs, un dispositif juridique dédié au secteur de l'élevage (réglementation de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest – CEDEAO – relative à la transhumance transfrontalière et législations pastorales nationales¹⁰) formalise mieux les droits d'accès des éleveurs aux ressources naturelles. Pour l'essentiel, ces nouvelles législations s'articulent autour de préoccupations communes qui visent à : (i) assurer la protection des espaces pastoraux qui sont généralement intégrés dans le domaine public de l'État ; (ii) garantir aux éleveurs l'accès libre aux points d'eau et aux pâturages ; (iii) sécuriser la mobilité pastorale, grâce notamment au balisage des couloirs de passage, des enclaves pastorales et des aires de pâturage ; (iv) promouvoir la gestion concertée des pâturages ; et (v) définir les modalités d'aménagement et de gestion des espaces pastoraux.

Plusieurs études (Hesse et Thébaud, 2004 ; Touré *et al.*, 2011) montrent que les législations pastorales ont introduit les innovations majeures suivantes :

- **La sécurisation de la mobilité pastorale** : les législations pastorales du Niger et du Burkina Faso reconnaissent et garantissent la mobilité à l'intérieur du pays et en direction des pays voisins, sous réserve du respect des textes en vigueur dans le pays concerné. Elles fixent les principes et les modalités d'un développement des activités pastorales en harmonie avec les autres activités rurales. C'est ainsi que l'Ordonnance relative au pastoralisme au Niger dispose, en son article 3, que la mobilité « *est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs, nomades et transhumants, reconnu et garanti par l'État et les collectivités territoriales* ». Sous cet angle, la mobilité est définie comme une partie intégrante des droits fondamentaux de première génération ayant trait à la libre circulation des personnes et des biens ; lesquels droits doivent être garantis par l'État à tout citoyen non privé de ses droits civiques ;

10 Ces législations ont été adoptées au Burkina Faso en 2002 et au Niger en 2010. Au Sénégal, un projet de code pastoral élaboré en 2013 est actuellement dans le circuit d'approbation.

- **L'accès aux ressources naturelles** : les législations pastorales confèrent aux éleveurs et aux autres catégories d'acteurs les mêmes droits d'accès aux ressources naturelles ;
- **La préservation des ressources pastorales** : l'accès au pâturage et aux points d'eau naturels est libre et ne fait l'objet d'aucune taxation. Le droit d'exploitation des ressources pastorales est assorti d'une disposition de protection des pistes du bétail et des couloirs d'accès aux points d'eau et au pâturage. Des dispositions sanctionnent toute obstruction de l'accès à ces espaces. La loi pastorale du Niger impose aux promoteurs des actions de développement de prendre en compte la nécessité de préserver les ressources pastorales. Cette législation innove en imposant la réalisation d'études d'impact environnemental dans les zones abritant les ressources pastorales, avant la mise en œuvre de tout nouveau projet. En outre, elle exige l'élaboration d'un plan de gestion environnemental et social, lorsque l'activité envisagée est susceptible d'entraver la mobilité pastorale ;
- **La sécurisation des équipements et infrastructures pastorales, notamment au niveau des terroirs** : les points d'eau et les parcs de vaccination doivent être accessibles. À cet effet, il est formellement interdit d'occuper les couloirs menant à ces équipements ;
- **La reconnaissance de la mise en valeur pastorale des terres** : la reconnaissance du droit des éleveurs sur les ressources pastorales est formulée de façon explicite dans la législation pastorale du Niger. L'article 56 de cette loi mentionne ceci : « *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.* » Au Burkina Faso, la mise en valeur pastorale concerne les espaces pastoraux d'aménagement spécial ou zones pastorales qui ont été identifiés comme tels par les schémas national, régional ou provincial d'aménagement du territoire ou par le schéma directeur d'aménagement ;
- **L'implication des pasteurs et de leurs organisations dans le suivi des pistes à bétail et des ressources pastorales** : cette participation est prescrite par la législation pastorale du Niger ;
- **La clarification du statut du foncier pastoral public** : dans la législation pastorale du Niger, les espaces du foncier pastoral relèvent du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales. Ces éléments comprennent : (i) la zone pastorale (au-delà de la limite nord des cultures), à l'exclusion des agglomérations urbaines ; (ii) les enclaves pastorales et les aires de pâturage ; (iii) les pistes, chemins et couloirs de passage ; (iv) les terres salées ; et (v) les bourgoutières publiques établies le long des cours d'eau. Sous réserve des droits d'usage prioritaires, les pasteurs bénéficient en commun de l'usage de ces ressources. L'article 17 de la législation pastorale du Burkina

Faso indique que les espaces affectés aux activités pastorales (espaces pastoraux d'aménagement spécial, espaces de terroir réservés à la pâture et espaces de cultures fourragères destinés à la pâture directe des animaux) sont incorporés, selon les cas, dans le domaine de l'État ou dans celui des collectivités territoriales.

- **L'arbitrage des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales :** les législations privilégient le recours aux instances locales de résolution des conflits dont l'intervention permet de restaurer des relations apaisées entre les différentes parties prenantes au conflit.

Toutefois, ces acquis ne doivent pas faire perdre de vue les lacunes inhérentes au cadre législatif qui régit l'activité pastorale. L'une des principales insuffisances repérées est liée au déséquilibre entre les droits reconnus d'une part aux agriculteurs et, d'autre part, aux pasteurs. Alors que les premiers exercent un droit réel sur les terres qu'ils exploitent, les seconds ne bénéficient que d'un simple droit d'usage qui leur permet d'accéder librement aux ressources pastorales, à condition de respecter la propriété privée et les espaces protégés. Il s'agit d'un droit d'usufruit institué sur les terres de parcours relevant du domaine public de l'État.

Théoriquement, le classement des différentes composantes du foncier pastoral (enclaves pastorales, pistes à bétail, aires de pâturage, etc.) dans le domaine public de l'État leur confère un statut juridique qui les sécurise, en les retirant du lot des terres susceptibles d'être accaparées par des investisseurs privés désireux d'en faire un usage exclusif. En réalité, une telle disposition ne garantit pas une réelle protection des terres pastorales. C'est le cas au Niger où l'ordonnance 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme prévoit la réalisation d'un inventaire des espaces pastoraux par le secrétariat permanent national du Code rural (article 10), avant leur classement dans le domaine public sur la base d'un décret pris en conseil des ministres. Les inventaires des espaces pastoraux sont en cours au Niger et devront s'achever en juin 2018. Les espaces classés lors de la phase test réalisée dans le département de Tillabéry ont donné lieu à des décrets préfectoraux qui n'ont pas été respectés.

Sur un autre plan, le droit d'usage prioritaire consacré par les législations pastorales du Niger et du Mali est présenté comme un acquis pour les éleveurs auxquels « *un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion* » est reconnu sur les ressources naturelles situées dans leurs terroirs d'attache. Toutefois, le pouvoir que confère le droit d'usage prioritaire reste encore virtuel, puisqu'il ne permet pas aux éleveurs résidents de définir les modes d'accès aux ressources de leurs terroirs d'attache. Cette difficulté renvoie aux insuffisances inhérentes au cadre juridique qui ne précise ni le contenu concret des droits prioritaires ni les modalités pratiques de leur exercice. Leur enregistrement reste donc source de polémique au sein même des résidents locaux qui craignent que de tels documents n'ouvrent la porte à de nouvelles tentatives d'accaparement privatif de leur terroir d'attache, ou encore ne renforcent la territorialisation socio-ethnique des espaces pastoraux. Les expériences de formalisation du droit d'usage pastoral prioritaire restent encore

embryonnaires, malgré l'importance du défi. L'AREN a appuyé trois demandes de formalisation du droit d'usage prioritaire et animé le processus de réflexion au niveau des Commissions foncières de Tahoua et Dosso sur la gestion de ces droits.

En ce qui concerne les mutations législatives et institutionnelles au Burkina Faso et au Sénégal, elles se caractérisent par l'adoption de perspectives ambivalentes de développement de l'élevage. L'avant-projet de code pastoral du Sénégal contient une ambiguïté de fond dans la mesure où il reconnaît l'importance décisive de l'élevage pastoral pour l'économie du pays, tout en insistant sur la nécessité de l'encadrer, afin d'éviter qu'il ne soit préjudiciable pour l'environnement et pour les autres activités rurales. Au Burkina Faso, à travers la loi n° 34-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière (création de zones pastorales aménagées) et la loi d'orientation relative au pastoralisme (création d'espaces pastoraux d'aménagement spécial), le pays a adopté une approche technocratique et aménagiste. Cela conduit à compartimenter les activités de production et les différents types de ressources, sur la base d'une vision cloisonnée du développement des systèmes de production en milieu rural. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique qui a été adoptée en octobre 2015 reconnaît l'importance de la transhumance d'un côté, mais souligne de l'autre la nécessité de créer les conditions favorables à une transition de l'élevage pastoral vers un système intensif et sédentaire.

3.2 Une politique de décentralisation, source de dommages collatéraux pour le pastoralisme

Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, la politique de décentralisation initiée depuis les années 1990 est porteuse d'espérance dans plusieurs domaines qui concernent notamment : (i) le renforcement de l'efficacité des dispositifs de fourniture de services publics de proximité adaptés aux besoins locaux ; (ii) la consolidation de la démocratie locale, à travers une participation plus active de la population locale à l'administration de ses affaires ; et (iii) l'amélioration de la gouvernance foncière et de la gestion des ressources naturelles.

Au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal, les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation ont transféré les compétences de gestion du foncier et des ressources naturelles aux collectivités locales. En réalité, l'administration centrale continue à manifester une certaine réticence à l'idée de transférer de vrais pouvoirs aux collectivités locales, sous le prétexte que ces institutions ne sont pas encore prêtes à assumer et à gérer les ressources naturelles de façon responsable et efficace.

En plus de ces tensions entre les institutions centrales et locales, le processus de décentralisation a mis en exergue la complexité et l'importance des enjeux liés à l'accès et au contrôle des ressources naturelles sur de vastes territoires dans un contexte marqué par l'intensification des aléas climatiques et par l'augmentation continue de la demande en ressources foncières. Ainsi, la responsabilisation des

instances locales de décision s'accompagne d'une accentuation de la compétition entre des acteurs qui cherchent, chacun, à exercer des droits sur des ressources naturelles qui constituent la base de ses activités de production.

L'évaluation des acquis d'un programme de recherche-action visant à influencer les politiques de décentralisation (Marty *et al.*, 2006) a mis en exergue le fait que « *la décentralisation en soi n'augmentera pas l'efficacité ou la performance des prestations de services ; elle n'améliorera pas la gouvernance ni la participation locale ; elle ne garantira pas une meilleure gestion des ressources naturelles ; elle ne contribuera pas non plus nécessairement à la réduction de la pauvreté. En revanche, elle offre un vaste cadre institutionnel au sein duquel ces bénéfices seront peut-être atteints sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions primordiales* ».

Les auteurs précisent que la première condition porte sur l'implication totale et active de tous les citoyens dans le processus de décentralisation. La deuxième est relative à la volonté et l'aptitude des instances locales à appliquer des principes de bonne gouvernance et à assurer des prestations de services convenables, rentables et abordables. La troisième condition a trait à la capacité de l'État central à mettre en place un cadre constitutionnel favorable qui puisse promouvoir la prise de décisions et l'autorité au niveau local.

En ce qui concerne, de façon plus spécifique, les populations pastorales, elles sont désavantagées dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation à cause de plusieurs facteurs, notamment : (i) leur faible représentation dans les conseils municipaux mis en place dans les zones agropastorales ; et (ii) la propension de la majeure partie des producteurs ruraux, y compris ceux qui exercent une activité d'élevage, à accorder la priorité à l'agriculture dans les exercices de planification communale. « *Les groupes pastoraux sont rarement représentés au sein des instances locales et n'ont pas les compétences requises pour remettre en question les préjugés et influencer les processus locaux et nationaux de prise de décisions qui affectent leurs vies. Même dans les secteurs où les populations pastorales sont majoritaires, la situation n'est pas nécessairement meilleure. Les communes rurales sont souvent dominées par les élites locales telles que des chefs coutumiers, des politiciens en retraite, des hommes d'affaires ou d'anciens fonctionnaires qui, bien qu'ils soient issus d'un milieu pastoral, tendent à se servir de leurs pouvoirs pour poursuivre leurs propres ordres du jour politiques et économiques à court terme, plutôt que des politiques et des activités de développement pour le bien de tous. Du fait de ces facteurs, les services sociaux et économiques sont souvent inaccessibles aux éleveurs non-résidents et une planification inadaptée de l'utilisation foncière a entraîné la perte des terres pastorales en faveur de l'agriculture et d'autres usages. Dans nombre de cas, cela a réduit la mobilité du troupeau et exacerbé les conflits entre "paysans" et "éleveurs" » (Marty *et al.*, 2006).*

Il est indispensable de renforcer les capacités des pasteurs et de leurs organisations, afin qu'ils puissent influencer les processus de prise de décisions

dans un sens plus favorable à la sécurisation de leur accès aux ressources naturelles, ainsi qu'aux services sociaux de base (comme cela se fait dans les régions de Diffa et Maradi en ce qui concerne les Plans de développement communal, sous l'impulsion de l'AREN). Pour y parvenir, il faudrait réunir les conditions pouvant permettre aux populations pastorales d'acquérir les compétences et la confiance nécessaires pour déconstruire les images négatives que les autres acteurs véhiculent sur le mode de vie pastoral et exprimer une vision du développement des systèmes d'activités pastorales qui soit conforme à leurs propres valeurs et priorités.

4. La confrontation entre les logiques des différents acteurs dans le champ de la sécurisation du foncier pastoral

Actuellement, le pastoralisme se trouve confronté à de multiples facteurs de vulnérabilité qui tendent à affaiblir sa durabilité et ses capacités de résilience au sein des zones arides et semi-arides qui constituent ses espaces de prédilection. Dans le contexte spécifique du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, les facteurs de vulnérabilité de l'élevage pastoral s'inscrivent dans des tendances lourdes d'évolution qui sont liées aux effets combinés du changement climatique, de la forte croissance démographique, de l'affaiblissement de l'autorité de l'État central dans les zones pastorales, de l'arrivée de nouveaux investisseurs dans les secteurs extractif et agricole et de la montée de l'insécurité et du terrorisme.

Cette situation a fait prendre conscience aux pouvoirs publics de la nécessité de réaliser des progrès significatifs en matière de promotion de politiques publiques plus appropriées et d'amélioration du cadre juridique et institutionnel. Cette prise de conscience s'est traduite par un effort de renouveau de politiques publiques orientées vers l'appui au renforcement de la résilience du système d'élevage pastoral, ainsi que par l'élaboration de législations pastorales. Toutefois, il reste un immense chemin à parcourir pour concrétiser les acquis enregistrés dans un contexte où les institutions publiques semblent inaptes à mettre en œuvre les politiques publiques adoptées et à faire appliquer les législations pastorales promulguées. C'est dans ce contexte que des expériences diverses et variées de sécurisation des espaces pastoraux sont conduites sur le terrain. Il semble utile de capitaliser les modèles de sécurisation du foncier pastoral qui sont testés actuellement, afin que l'analyse de ces pratiques puisse informer les politiques foncières et favoriser une meilleure prise en compte des enjeux clés du pastoralisme et des défis majeurs à relever.

4.1 Les modèles de sécurisation du foncier pastoral testés au Burkina Faso

Pour l'essentiel, les expériences qui ont été évaluées au Burkina Faso procèdent de l'initiative endogène des communautés pastorales et de leurs cadres organisationnels. La première concerne la préservation de la zone de Ceekol-Nagge (province du Séno dans la région du Sahel burkinabè) qui était confrontée à plusieurs difficultés, notamment : (i) l'avancée du front agricole, avec pour conséquence la réduction de l'espace pastoral et l'obstruction des couloirs de passage du bétail ; (ii) l'inexistence d'un système de gestion des ressources pastorales à l'échelle de l'ensemble de la zone ; et (iii) la forte dégradation des pâturages. L'initiative de préservation de la zone, lancée en 2003, s'articule

autour de deux objectifs : (i) empêcher que la zone ne soit affectée à des usages autres que la pâture ; et (ii) remédier à la dégradation des potentialités pastorales disponibles localement.

Dans le cadre du partenariat établi avec l'ONG A2N, les populations des 14 villages riverains de l'espace ont mené des activités qui se sont structurées en plusieurs étapes : (i) la conduite de campagnes de sensibilisation dans les villages, afin de susciter une dynamique d'adhésion de l'ensemble de la population au projet de sécurisation de l'espace ; (ii) la réalisation d'un diagnostic portant sur l'état des ressources naturelles et des cadres organisationnels existants ; (iii) la définition et l'approbation des règles de gestion des ressources naturelles ; (iv) l'élaboration du plan d'aménagement et de gestion de l'espace communautaire ; et (v) l'impulsion du processus de reconnaissance formelle de la zone sur la base d'un arrêté de classement.

Par-delà les réalisations physiques (1 000 ha de terres récupérées, 5 forages pastoraux implantés, 3 « bouli » aménagés et 2 parcs de vaccination construits), l'atout majeur de l'expérience est lié à l'impulsion d'un processus de concertation et de négociation qui a fonctionné comme un cadre d'apprentissage pour renforcer les structures organisationnelles locales. Cela a permis d'enregistrer des acquis à plusieurs niveaux :

- L'amélioration de la qualité de l'implication des acteurs locaux dans le processus, à travers la mise en place de structures de concertation internes dans les villages pour réfléchir sur les règles de gestion et le contenu du plan d'aménagement ;
- La désignation de mandataires chargés de porter les propositions villageoises à l'échelle supérieure et d'assurer la restitution des décisions concernant la gestion de l'ensemble de l'espace ;
- La mise en place d'instances spécifiques dédiées d'une part à l'établissement et à la clarification de règles d'usage des ressources naturelles dans le cadre d'une convention locale (comité de concertation inter-villageois), et d'autre part à l'application des règles édictées (comités de surveillance villageois).

En dépit de la cartographie et du bornage de la zone, avec le soutien des services du ministère chargé de l'élevage, le risque de l'accaparement d'une partie de la zone par des entrepreneurs agricoles ou des sociétés minières persiste. Pour se prémunir contre un tel risque, les responsables des structures de concertation créées dans les villages ont impulsé un processus de reconnaissance formelle de la vocation pastorale de la zone, en sollicitant l'adoption d'un arrêté de classement. Une demande d'obtention de cet arrêté interministériel a été introduite dans le circuit d'approbation depuis 2010, mais son traitement a connu des lenteurs liées principalement à la réticence des ministères chargés des mines et de l'environnement. Ces autorités subordonnent leur accord aux conditionnalités d'un cahier de charges qu'elles ont contribué à définir¹¹.

11 Les leaders éleveurs de la zone ont été conviés à une rencontre de restitution/validation du cahier des charges.

Encadré 4. Présentation des principales règles régissant la gestion de la zone de Ceekol-Nagge

Le règlement intérieur adopté en 2005 par les populations de la zone lors d'une assemblée générale inter-villageoise comporte plusieurs articles importants :

« Article 2 : Les terroirs des villages ayant en commun l'exploitation de l'espace pastoral de Ceekol Nagge sont organisés en : (i) zones de pâture ; et (ii) zones agricoles.

Article 3 : Les zones de pâture sont celles qui sont effectivement exploitées pour le pâturage des animaux et celles qui sont mises en défens pour la régénération fourragère.

Article 4 : Les zones agricoles sont constituées de parties ensablées du terroir et des zones qui pourraient être mises en réserve en prévision de l'exploitation future des champs.

Article 5 : L'exploitation de la zone de pâture est ouverte à tout éleveur.

Article 6 : L'accès à la zone de pâture est interdit à tout animal atteint d'une maladie contagieuse dûment constatée par les services compétents. Les animaux suspects de maladies contagieuses sont isolés et soumis à la surveillance des services compétents.

Article 7 : Le séjour des éleveurs transhumants dans la zone de pâture est subordonné à un accord préalable du bureau du cadre de concertation de la Commission inter-villageoise de gestion des terroirs (CIVGT).

Article 8 : Tout défrichement dans la zone de pâture à des fins agricoles est interdit.

Article 9 : Les champs déjà existants dans la zone de pâture ne peuvent plus être agrandis et doivent être clôturés de bois morts et de haies vives. Toute infraction est passible d'une amende.

Article 10 : Toute personne désirant acquérir un nouveau champ en dehors de la zone de pâture doit s'adresser à la CIVGT et aux représentants de l'administration locale.

Article 11 : La coupe abusive de bois ainsi que toute exploitation de nature à provoquer la disparition des espèces ligneuses sont interdites dans la zone. Tout contrevenant est signalé au service de l'environnement qui le sanctionne conformément au code forestier en vigueur au Burkina Faso, 21 % de l'amende (des 30 % que le trésor reverse au service forestier) sont reversés à la CIVGT indicatrice.

Article 12 : L'exploitation à but lucratif des arbres est subordonnée à la présentation d'un permis d'exploitation délivré par les services de l'environnement.

Article 13 : Le ramassage de la paille à but commercial dans la zone de pâture est interdit. »

En réalité, l'application du cahier de charges conduirait les communautés locales à perdre le contrôle qu'elles exercent sur les modalités de gestion de la zone, dans la mesure où ce document instaure le paiement d'une redevance pour l'accès des éleveurs et de leurs animaux à la zone de pâture. Le montant de cette redevance serait variable en fonction de la taille du troupeau. Les modalités de sa mise en œuvre devraient être fixées « *dans un manuel de procédures élaboré avec le conseil municipal* ». En plus de l'instauration d'un droit de pâture payant, le cahier de charges superpose, sur les instances locales de gestion de l'espace pastoral, un cadre de concertation composé des représentants des services techniques compétents (agriculture, élevage et environnement), du conseil municipal, de la préfecture, des services de la sécurité et de la chambre d'agriculture. Ce cadre a en charge « *le pilotage, le suivi et le contrôle de l'exploitation des ressources naturelles, des infrastructures et des équipements de la zone* ». Actuellement, le devenir de l'expérience suscite des interrogations dans la mesure où l'auto-évaluation de l'application des règles édictées n'a pas débouché sur l'identification des leviers permettant de garantir leur appropriation effective et d'améliorer leur mise en œuvre (Tableau 1).

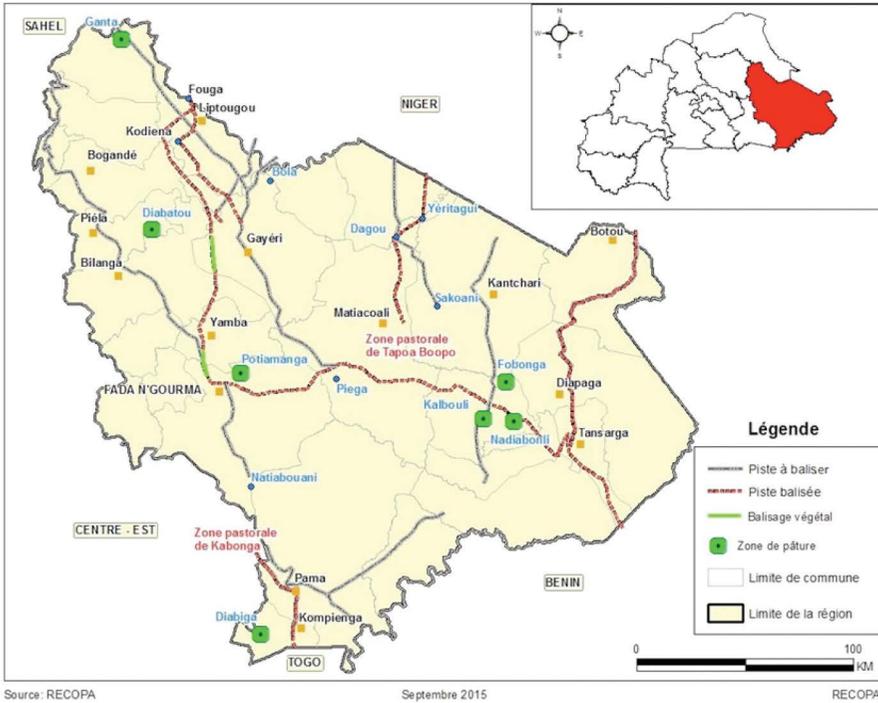
Dans la région de l'Est du Burkina Faso, le RECOPA a développé des activités d'appui au pastoralisme qui intègrent la négociation pour l'accès aux ressources naturelles, la sécurisation de la mobilité du bétail et l'application de règles concertées de gestion des espaces pastoraux (Figure 2). Depuis 2000, le RECOPA a exécuté plusieurs projets de sécurisation des ressources pastorales et d'appui à l'organisation des agropasteurs. Le principal axe d'intervention du RECOPA s'articule autour de la facilitation de l'accès des éleveurs aux ressources naturelles par l'impulsion de concertations permettant de conclure des accords sociaux. Dans ce cadre, la première étape de l'intervention porte sur la mise en place d'une commission de négociation élargie à toutes les catégories d'acteurs. Cette commission est chargée de procéder à l'identification consensuelle des problèmes rencontrés sur le terrain (entrave à la mobilité pastorale, réduction de la zone de parcours, occupation des pistes d'accès au marché, etc.).

Les concertations villageoises débouchent sur la conclusion d'accords sociaux qui sont consignés dans des procès-verbaux. Elles préparent le terrain pour la tenue d'un forum communautaire regroupant les mandataires désignés par les villages concernés. Le forum constitue un espace d'échanges qui permet de recueillir le témoignage des délégués villageois sur leur vécu et d'échanger sur les difficultés rencontrées, en vue d'identifier des pistes de solutions concertées. À l'issue du forum, les participants formalisent les accords sociaux auxquels ils sont parvenus, avant d'organiser une sortie sur le terrain pour procéder à la reconnaissance de l'espace devant faire l'objet d'une protection ou d'un aménagement. Cette visite permet d'engager le processus de mise en place d'un comité de gestion et d'élaboration d'un dossier d'appel d'offres pour le balisage de l'espace.

Tableau 1. Principaux résultats de l'auto-évaluation de l'expérience réalisée par les structures de concertation avec le soutien de l'A2N

Critères d'évaluation	Acquis et facteurs favorables à la réussite de l'expérience tels que perçus par les responsables villageois	Difficultés et freins possibles
Participation des populations concernées	<p>Participation active des différentes couches socioprofessionnelles et amorce d'un processus d'appropriation du processus</p> <hr/> <p>Sensibilisation pour le respect des règles édictées collectivement</p> <hr/> <p>Interpellation des contrevenants et résolution à l'amiable de certains litiges</p>	Difficultés d'application des règles relatives à la coupe abusive du bois et au ramassage de la paille
Durabilité	<p>Existence de structures locales de gestion (un comité de surveillance au niveau de chaque village et un comité de gestion inter-villageois)</p> <hr/> <p>Existence d'un cadre de concertation multi-acteurs, placé sous la tutelle de la commune</p> <hr/> <p>Existence d'un cahier de charges pour les mandataires désignés par les villages</p>	Analphabétisme des membres des structures de gestion
Réplicabilité	<p>Existence de zones de pâture potentielles</p> <hr/> <p>Disponibilité des services techniques, des autorités administratives et des intervenants extérieurs (ONG, associations, partenaires au développement, etc.) à appuyer les initiatives développées</p> <hr/> <p>-</p>	<p>Forte dégradation des zones pastorales et avancée du front de colonisation agricole</p> <hr/> <p>Délais impartis pour mobiliser les appuis extérieurs</p> <p>Volume important de ressources financières nécessaires</p>
Impacts socio-économiques	<p>Amélioration de l'alimentation du bétail et génération de revenus grâce à la vente de lait, du bétail et des produits forestiers non ligneux</p> <hr/> <p>Réduction de la mobilité des animaux</p> <hr/> <p>Amélioration de la production animale</p>	Arrivée d'un effectif plus important de transhumants dans la zone

Figure 2. Situation de la région de l'Est du Burkina Faso (septembre 2015)



Source : RECOPA

« Dans le cadre de l'expérience du RECOPA, ce sont les éleveurs qui enclenchent le processus de sécurisation foncière, en dénonçant l'occupation anarchique des espaces pastoraux auprès du RECOPA. Ils font partie des comités de négociation et jouent un rôle clé dans le processus de conclusion des accords sociaux. Cet exercice leur permet également d'être des interlocuteurs directs de l'administration locale, des collectivités et des services techniques sur la thématique du pastoralisme. Pour réussir, la sécurisation des espaces pastoraux suppose l'adoption d'une approche itérative, avec un va-et-vient entre les acteurs qui s'intéressent au même tronçon. Nous estimons qu'il faut, en moyenne, deux jours de concertation par kilomètre de piste à sécuriser. Le coût du balisage s'élève à 225 000 FCFA par kilomètre dans le contexte de la région de l'Est. En ce qui concerne le suivi de la sécurisation, son coût est évalué à 9 795 FCFA par kilomètre. » (M. Boubacar, coordonnateur du RECOPA).

Encadré 5. L'option du RECOPA en faveur d'une approche de sécurisation du foncier pastoral qui sort des sentiers battus

Depuis une dizaine d'années, l'ouverture de nouvelles pistes à bétail ou la réhabilitation des pistes existantes ont suscité des investissements croissants dans plusieurs pays ouest-africains, à cause de leur importance décisive pour les productions animales et pour le développement du commerce du bétail à l'échelle sous-régionale. Pour être efficace, la sécurisation des pistes à bétail suppose l'adoption d'une approche consensuelle entre une multitude d'acteurs concernés (cultivateurs, pasteurs transhumants, responsables des collectivités décentralisées, agents des services techniques déconcentrés ; ce qui permet de libérer les pistes qui sont souvent occupées par les champs, de les baliser et de les maintenir ouvertes année après année. Autrement dit, les enseignements tirés de l'expérience du RECOPA montrent que la sécurisation des pistes ne peut être durable que si les acteurs parviennent à construire, en amont, de véritables accords sociaux ; ce qui impose de récuser les approches d'animation conventionnelles. C'est pour cette raison que depuis une quinzaine d'années, le RECOPA s'est singularisé par l'adoption d'options méthodologiques novatrices en matière de sécurisation des pistes. Son intervention suscite un intérêt croissant compte tenu de l'efficacité des actions menées tant au niveau local que transfrontalier (axes de transhumance allant du Burkina Faso vers le Togo et le Bénin).

De l'avis des responsables du RECOPA, 30 % des initiatives conduites ont déjà abouti au balisage de l'espace qui constitue le seuil minimal de matérialisation requis pour éviter la remise en cause des accords sociaux à travers l'implantation de parcelles de cultures (installation de migrants provenant des zones alentour ou défrichement de nouveaux espaces par des familles autochtones). Les actions de sécurisation en cours devront déboucher également sur le balisage des pistes et des espaces pastoraux qui s'avère nécessaire, lorsqu'il s'agit d'une ressource ou d'une infrastructure dont les conditions d'usage sont négociées entre les acteurs. Les délais de réalisation du balisage dépendent en grande partie de la disponibilité des ressources financières requises et de la programmation des activités des projets.

Par ailleurs, le processus de plaidoyer conduit par le RECOPA a contribué à mieux faire prendre en compte le pastoralisme dans la planification communale. Ainsi, 28 collectivités locales de la région de l'Est du Burkina Faso ont décidé de réinvestir une partie de leurs recettes au profit de l'élevage (notamment dans l'entretien des pistes à bétail) à travers la signature d'une convention d'Entente de Coopération Pastorale. Lors de la conférence organisée en mai 2014, l'intercollectivité sur le pastoralisme dans la région de l'Est, qui est appuyée par le RECOPA, a exhorté chaque collectivité membre du Collectif à inscrire une ligne financière dédiée à l'entretien des pistes à bétail dans son budget.

En ce qui concerne les défis à relever, l'expérience du RECOPA révèle que la collaboration avec les services techniques étatiques et des projets d'appui au développement rural s'avère difficile dans la mesure où, pour certains, la

sécurisation de l'espace pastoral passe par la sédentarisation des éleveurs et par l'intensification des productions animales. À cela s'ajoute la réticence des agriculteurs à affecter, de façon durable, une partie des terroirs villageois à la pâture du bétail. Une telle décision est vécue par ces producteurs comme une perte d'espace agricole pouvant hypothéquer l'avenir de leurs enfants. Dans le même temps, la demande de terres liée à l'arrivée de « nouveaux acteurs »¹² aggrave le processus d'éviction territoriale de l'élevage dans la mesure où ces derniers s'approprient des espaces qui sont traditionnellement réservés à la pâture. Tout comme les populations autochtones, les nouveaux acteurs sont hostiles à la dynamique de sécurisation des espaces pastoraux.

4.2 Des approches diversifiées de sécurisation du foncier pastoral testées au Niger

Au Niger, plusieurs groupes d'acteurs institutionnels accordent une attention particulière à la question foncière et s'impliquent dans des initiatives visant à : (i) sécuriser les espaces pastoraux grâce à la conclusion d'accords sociaux qui sont matérialisés par le balisage des couloirs de passage et des aires de pâturage ; et (ii) promouvoir la défense des droits des pasteurs.

Dans la région de Maradi (Figure 3), les initiatives promues par l'AREN ont permis d'étendre les espaces pastoraux sécurisés (à travers la restauration de la vocation initiale des enclaves pastorales) et de faire baisser les tensions entre les différents groupes d'usagers des ressources naturelles. À titre d'exemple, l'AREN a sécurisé 2 800 ha d'enclaves pastorales, en y développant différentes initiatives comme le balisage, l'ensemencement d'espèces fourragères et l'application de plans de gestion. L'AREN a développé une démarche audacieuse en ciblant les zones conflictuelles pour y impulser une dynamique de sécurisation de l'espace basée sur le dialogue intercommunautaire, en vue de la conclusion d'accords sociaux. Cette démarche repose sur un pari consistant à réaliser un travail social comme condition préalable à toute matérialisation de l'espace (délimitation et balisage).

« Nous avons fait le choix d'intervenir dans les zones de conflits entre agriculteurs et éleveurs, après avoir constaté l'élévation considérable du niveau de la violence entre ces deux groupes d'acteurs. Cela s'est traduit par les événements dramatiques survenus dans la localité de Toda, dans le sud du pays, qui avaient fait 104 morts en 1991. » (B. Hassan, administrateur de l'AREN dans la région de Maradi).

Le processus de concertations sociales entre les différents groupes d'usagers des ressources naturelles est conduit sous l'égide des autres acteurs institutionnels

¹² Dans le contexte du Burkina Faso, le concept de « nouveaux acteurs » a été lancé en 1999. Sont considérés comme « *agrobusinessmen* » toutes les personnes investissant dans l'agriculture sans que celle-ci soit leur principale activité ; ce sont notamment les salariés, les commerçants, les élites urbaines, les hommes politiques, etc. (Groupe de recherche et d'action sur le foncier, 2010)

(élus communaux, autorités traditionnelles, services techniques déconcentrés et commissions foncières). Ce dispositif est indispensable, si l'on veut atténuer l'inégalité du rapport de force en présence entre les agriculteurs et les éleveurs. Dans la mesure où les principes généraux qui doivent sous-tendre les accords sociaux n'ont pas été préalablement définis, l'engagement dans un tête-à-tête entre les agriculteurs et les éleveurs risque de déboucher sur une aggravation des désaccords, plutôt que sur des compromis dynamiques.

Encadré 6. Le processus de construction des accords sociaux, socle de la sécurisation des espaces pastoraux

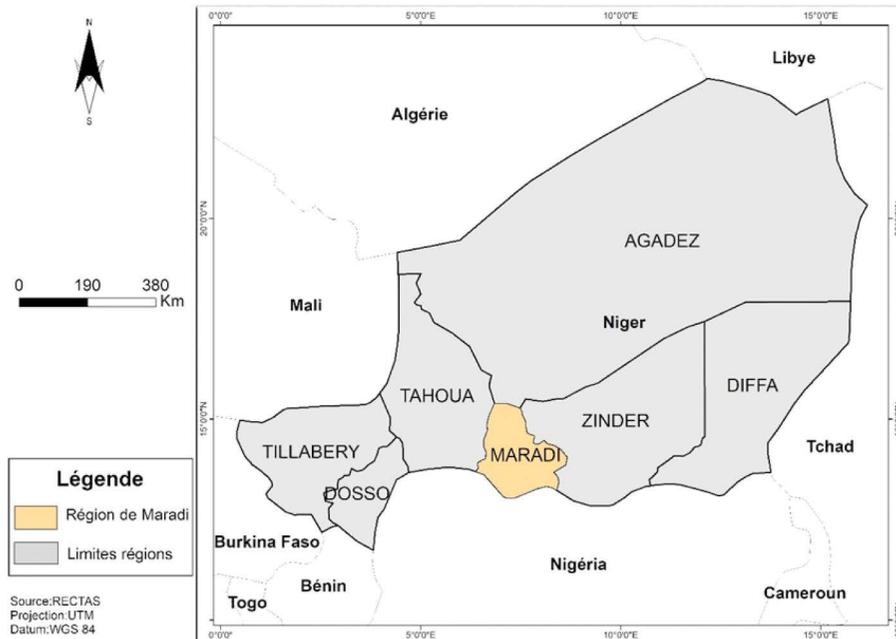
Dans le contexte de la région de Maradi, la négociation des accords sociaux portant sur les conditions d'accès et les modes d'utilisation des espaces pastoraux implique généralement plusieurs acteurs individuels et institutionnels :

- Les représentants des commissions foncières ;
- La chefferie traditionnelle ;
- Les communautés utilisatrices de l'espace concerné ;
- Les autorités administratives et communales ;
- Les élus régionaux ;
- Les services techniques déconcentrés en charge de l'élevage, de l'agriculture et de la foresterie ;
- Les organisations d'éleveurs ;
- Les organisations d'agriculteurs.

La concertation préalable de tous les acteurs est indispensable, si l'on veut garantir une sécurisation durable des espaces pastoraux. Avant de procéder à un aménagement, il est indispensable d'arriver à un consensus de tous les acteurs sur les modalités d'accès et de gestion du site au moment de la réalisation et après l'aménagement de l'espace. Cette exigence est fondamentale parce qu'elle conditionne l'utilisation rationnelle et non conflictuelle des ressources naturelles. En d'autres termes, la négociation des accords sociaux qui permet de définir des règles consensuelles d'exploitation et de gestion des espaces pastoraux induit des impacts positifs repérables à plusieurs niveaux :

- Réduction du potentiel de conflits entre les différents usagers des ressources naturelles ;
- Augmentation de la productivité fourragère ;
- Redevabilité des élus vis-à-vis des communautés locales relativement au financement et à la conduite des actions de réhabilitation des terres pastorales dégradées ;
- Reconnaissance par les autorités traditionnelles des droits fonciers des usagers qui doivent être dûment enregistrés.

Figure 3. Localisation de la région de Maradi au Niger



Ainsi, l'expérience de l'AREN montre que l'étape préliminaire de la construction des accords sociaux revêt une importance cruciale et impose des démarches méthodologiques d'animation appropriées et un investissement important pour conduire les concertations ; lesquelles achoppent souvent sur des remises en cause des limites des enclaves pastorales à sécuriser ou du tracé des couloirs de passage ou enfin de l'usage des points d'eau de surface ou des puits pastoraux. Dans certains cas, le consensus obtenu peut être ultérieurement contesté par certains acteurs d'autant que le changement climatique accentue la variabilité spatiale et temporelle des ressources naturelles¹³. Cela révèle le caractère aléatoire et tumultueux de la construction des accords sociaux qui constitue le principal point sensible dans le processus de sécurisation des espaces pastoraux. Dans le cas de figure de la réhabilitation des terres dégradées, le processus peut être remis en cause à tout moment, en l'absence d'une stratégie de portage intercommunautaire intégrant l'élaboration d'un plan de gestion. Enfin, un aspect important réside dans la nécessité de mettre en place des infrastructures et équipements communautaires permettant de conférer une réelle utilité aux couloirs de passage. L'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale comme levier permettant de garantir

13 L'insécurité qui prévaut actuellement dans le nord du Nigeria a engendré un afflux plus important de pasteurs transhumants dans la région de Maradi. Certains d'entre eux séjournent plus longtemps dans la région, tandis que d'autres prolongent leurs déplacements vers les régions de Tahoua et de Zinder. Les troupeaux de petits ruminants retournent au Nigeria à la fin de la campagne de transhumance. À l'inverse, les troupeaux bovins restent au Niger, en attendant l'amélioration de la situation sécuritaire dans le nord du Nigeria.

l'entretien des infrastructures et des équipements constitue donc un passage obligé pour assurer la pérennité de ces ouvrages.

Dans le prolongement des expériences qu'elle mène sur le terrain, l'AREN mène aussi un combat juridique pour la défense des droits des éleveurs, à travers la mise en œuvre du projet intitulé « Insecure lands : nouvelles alliances pour la promotion des valeurs universelles ». Cette initiative vise à recourir au système des droits de l'homme des Nations Unies, pour interpeller les pouvoirs publics sur le respect des droits des éleveurs, en particulier leurs droits fonciers. Le projet se positionne comme un « courtier du savoir », en vue de favoriser l'accès des éleveurs aux informations et aux outils dont ils ont besoin pour défendre leurs droits fonciers remis en cause par les sociétés privées étrangères, les élites locales et les fonds d'investissement agricole. Pour parvenir à cet objectif, l'AREN et ses partenaires développent des actions de plaidoyer dans les cadres nationaux et internationaux appropriés où ils peuvent faire valoir les droits des pasteurs et leur application effective.

Cette expérience a permis de renforcer les capacités des partenaires du projet (principalement l'AREN et le RBM) en matière d'utilisation des outils et mécanismes judiciaires et administratifs qui existent au niveau national et international, qu'ils soient contraignants ou non (opposition aux publicités foncières, saisine de la justice, participation aux études d'impact, implication dans le suivi des enquêtes publiques, utilisation du mécanisme de l'Examen périodique universel des droits de l'homme, développement de rencontres de dialogue sur la Responsabilité sociale des entreprises, etc.).

L'AREN est impliquée, aux côtés d'autres organisations de la société civile, dans la conduite de la campagne « Sauvons les terres pastorales » qui a été lancée en 2015. Les organisations alliées ont adopté une feuille de route articulée principalement autour des actions ci-après :

- Plaidoyer en faveur de l'indemnisation des pasteurs victimes d'une perte de leurs droits fonciers (développement d'actions ciblant de façon spécifique les parlementaires, le ministère chargé des finances et les départements ministériels sectoriels) ;
- Évaluation des modalités de prise en compte de la dimension pastorale dans les études d'impact environnemental préalables à la mise en œuvre de projets de grande envergure dans les zones à vocation pastorale ;
- Réalisation d'un audit des titres fonciers octroyés depuis 2010 ;
- Sensibilisation des structures du code rural afin que l'inventaire des ressources pastorales aboutisse à l'adoption d'un décret de classement ;
- Plaidoyer en faveur de l'adoption diligente des textes d'application de la loi pastorale qui ont été introduits dans les circuits d'approbation.

Encadré 7. Recommandations formulées par les organisations membres de la campagne « Sauvons les terres pastorales » à l'attention du comité ad hoc sur l'accapement des terres et la privatisation des espaces pastoraux

Les recommandations formulées par les organisations d'éleveurs sont les suivantes :

« A court terme :

Sur la question de la « vente » des espaces pastoraux, les organisations de la campagne "Sauvons les terres pastorales" demandent :

- *une meilleure localisation des parcelles dans les avis d'immatriculation publiés dans le Sahel ;*
- *la vérification exceptionnelle de la légitimité, de la légalité et de la régularité de tous les titres fonciers de plus de 30 ha délivrés depuis 2005, lors d'une procédure contradictoire sur le terrain. Les titres fonciers illégitimes, illégaux ou irréguliers devraient être annulés (...).*

Sur la question des ranchs :

- *l'application de l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme (articles 8 et 9) :*
 - *une évaluation de l'impact sur les ressources pastorales et de la conformité avec la loi des aménagements réalisés avant 2010 ;*
 - *les organisations d'éleveurs doivent être impliquées lors de l'élaboration des termes de référence et la réalisation de ces études d'impact. Les populations concernées et les organisations représentant les éleveurs doivent être consultées lors de cette étude d'impact.*
- *l'annulation des actes autorisant les ranchs après 2010. Cette annulation doit être accompagnée d'une inspection pour déterminer comment ces actes ont pu être établis.*

Sur la question de l'occupation de la zone pastorale par les industries extractives :

- *l'indemnisation des éleveurs pour la perte de leurs droits d'usage prioritaires (comme prévu dans l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme et l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural) et de leur droit d'usage commun ;*
- *la mise en place de mécanismes de recours souples, disponibles et efficaces permettant aux pasteurs d'exercer leur droit à indemnisation, lorsque surviennent des dommages sur des infrastructures pastorales, leurs animaux, etc. du fait des industries extractives ;*
- *la consultation systématique et appropriée des pasteurs lors de la réalisation d'études d'impact environnemental relatives à des projets extractifs en zone pastorale, de surcroît lorsque ces projets concernent des terroirs d'attache de pasteurs ;*
- *la communication des résultats des études environnementales faites sur ces sites et la mise en place de mesures de protection pour les populations locales.*

À moyen terme :

- *l'élaboration et l'adoption de 5 décrets d'application de l'ordonnance relative au pastoralisme en lien avec la question foncière ;*
- *un contrôle administratif effectif et rigoureux, comme prévu par les textes, sur les actes fonciers établis par les autorités coutumières, les commissions foncières, les communes et la direction des affaires domaniales et cadastrales ;*
- *le classement rapide des espaces pastoraux particulièrement menacés, suite à l'inventaire systématique qui doit être fait par le Code rural. Cet inventaire doit se faire de manière contradictoire et être partagé avec les populations locales et les organisations d'éleveurs. Il doit aboutir à un classement formalisé par un décret pris en conseil des ministres ;*
- *la mise en place d'un dispositif de partage de l'information foncière entre les structures du Code rural, la Direction chargée des affaires domaniales et cadastrales et le ministère de l'Urbanisme ;*
- *l'inscription du droit d'usage prioritaire des éleveurs dans la constitution ;*
- *une réflexion autour de la notion de droit d'usage prioritaire et l'adoption d'un décret précisant les droits attachés au terroir d'attache et les modalités de reconnaissance de droits remplaçant le décret n° 97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs ;*
- *une mise en cohérence des procédures de délivrance des autorisations de fonçage des puits et une vérification des autorisations accordées. »*

4.3 La mise en œuvre d'approches de sécurisation du foncier pastoral dans le contexte de la décentralisation au Sénégal

Au Sénégal, l'expérience des Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) a contribué à créer les conditions d'une meilleure prise en compte des activités d'élevage dans la dynamique impulsée par la décentralisation. Cette expérience a été initiée pour la première fois dans l'ancienne communauté rurale de Ross-Béthio, entre 1997 et 1999, avant de s'étendre à plusieurs autres collectivités locales de la vallée du fleuve Sénégal et des régions du sud-est du pays. Le choix du POAS comme porte d'entrée pour aborder les enjeux fonciers répond au souci de doter les gestionnaires locaux d'un cadre directeur susceptible de guider l'analyse des problématiques de développement et la planification des interventions. Ce choix permet, en même temps, de disposer d'un outil de dialogue entre les populations et les institutions d'appui sur les options de développement à l'échelle locale.

Du point de vue opérationnel, les POAS se composent de trois éléments essentiels : (i) les règles régissant la gestion de l'espace et des ressources naturelles dans un contexte où la compétition foncière entre les différents usagers de l'espace s'exacerbe ; (ii) un cadre organisationnel pour la prise de décision et le

suivi-évaluation ; et (iii) des supports cartographiques pour orienter et éclairer les processus décisionnels locaux.

Pour prendre en compte les contraintes et les préoccupations liées à l'élevage, les POAS procèdent généralement à un zonage de l'espace, en délimitant trois types d'occupation des sols : (i) les zones agropastorales à priorité agricole (ZAPA) ; (ii) les zones agropastorales à priorité élevage (ZAPE) ; et (iii) les zones pastorales. Au niveau des ZAPA, le parcours du bétail est autorisé durant toute l'année dans l'espace non cultivé et interdit dans le secteur réservé aux cultures jusqu'après les récoltes. Dans les ZAPE, le parcours du bétail est permis durant toute l'année et aucune indemnité ne peut être réclamée à un éleveur pour cause de divagation de ses animaux dans des parcelles cultivées. Au niveau des zones pastorales qui sont réservées à l'élevage, la pratique de l'agriculture est formellement interdite.

Il faut cependant souligner que les tentatives d'application des POAS n'ont pas encore permis d'atteindre les résultats escomptés, en termes de sécurisation des espaces pastoraux. Dans plusieurs collectivités locales, les décisions de la commission domaniale chargée de gérer les dossiers de demande de terres sont très fortement contestées. Au début du processus d'élaboration des POAS dans la vallée du fleuve Sénégal et dans les régions du sud-est du pays, une priorité de fait est accordée à l'agriculture au détriment de l'élevage. Des améliorations ont été enregistrées au cours de la période récente, grâce à la mise en place d'un dispositif d'animateurs communautaires des PAOS et la création d'unités pastorales au sein des ZPE (région de Matam).

Le conflit foncier survenu en 2013 dans l'ancienne communauté rurale de Dodel (Figure 4) prouve que le zonage établi dans le cadre des POAS a été utilisé par les élus locaux pour légitimer l'attribution de milliers d'hectares à un investisseur privé. Ce conflit est lié à une demande d'affectation de 6 000 ha faite par un investisseur privé.

En utilisant le principe du zonage, les élus locaux ont voulu affecter des blocs de plusieurs centaines d'hectares dans différents secteurs de l'espace. L'antenne du RBM s'est opposée vigoureusement à cette décision en rappelant que le zonage de l'espace était destiné à sécuriser le foncier pastoral et non à fragiliser les droits fonciers des éleveurs.

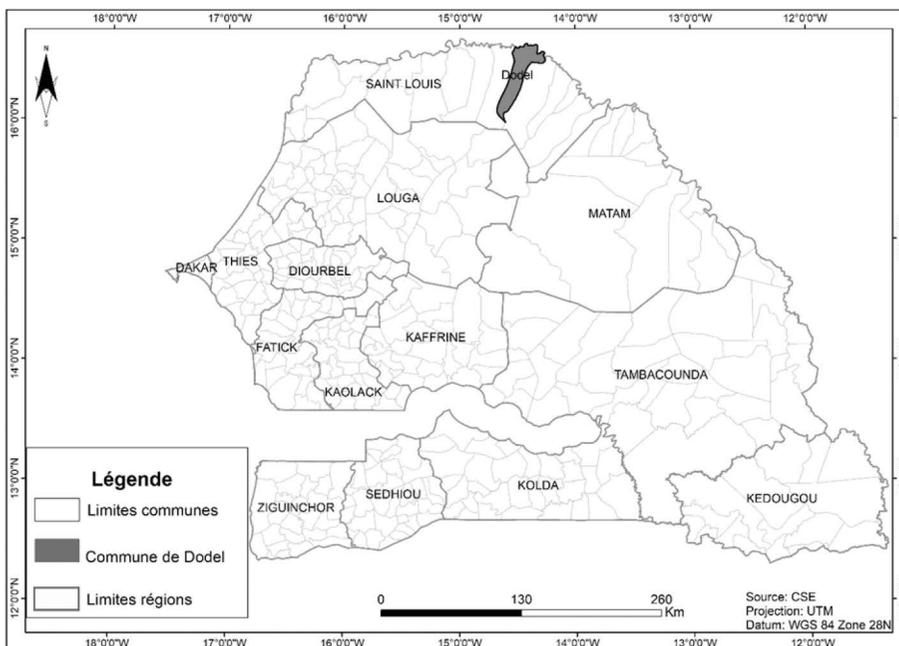
Il convient de signaler que dans le contexte spécifique du Sénégal, des conventions locales sont parfois réalisées dans le cadre d'opérations de zonage et d'aménagement de l'espace. Il s'agit d'accords sociaux négociés entre les acteurs locaux concernés (organisations socioprofessionnelles, usagers des ressources naturelles, chefs coutumiers, collectivités locales, services techniques déconcentrés, administration territoriale, État, partenaires, etc.) et qui permettent de fixer les règles, les droits et les devoirs des différents groupes d'acteurs dans la gestion des espaces et des ressources naturelles¹⁴. L'objectif des conventions

14 Cette approche expérimentale de formalisation des droits locaux en matière de gestion des ressources naturelles a été mise au point au Sénégal (pays Bassari) et au Mali (zone de Douentza).

locales est de réguler les droits d'usages portant sur les ressources naturelles. Elles ne sont pas conçues spécifiquement comme des outils de clarification des droits fonciers des acteurs en présence, mais contribuent à renforcer un tel processus.

« Aujourd'hui, dans une phase où l'État se détache (non sans difficulté) de ses anciennes prérogatives au profit des collectivités territoriales, les conventions locales viennent «huiler» ce transfert progressif de compétences au niveau local. En effet, en regroupant à la fois les autorités centrales (le préfet, le sous-préfet, le gouverneur), les autorités décentralisées (communes, communautés rurales, etc.) et bien sûr les populations autour d'un même instrument négocié, les conventions locales permettent de créer un climat de confiance. Si l'on s'en tenait à la théorie des lois de la décentralisation, il appartiendrait aujourd'hui aux seules collectivités locales élues de prendre des décisions (délibérations, arrêtés, etc.) dans l'intérêt général, de façon démocratique et transparente. L'avenir nous dira si les conventions locales ne sont qu'une simple transition vers une «démocratie locale représentative», ou bien si elles sont les signes annonciateurs d'un modèle de «démocratie locale participative» propre à l'Afrique. » (Granier, 2009)

Figure 4. Localisation de la commune de Dodel au Sénégal



Le succès que ces outils rencontrent sur le terrain ne doit pas faire perdre de vue les difficultés rencontrées dans leur application. Les processus de concertations qui sont utilisés pour élaborer les conventions locales comportent des limites inhérentes à la sous-estimation des rapports de pouvoir et des intérêts en jeu. Autrement dit, l'expérience des conventions locales suscite des interrogations, notamment celles relatives aux conditions à promouvoir pour éviter que les institutions et les avantages liés à la mise au point de ces outils ne soient accaparés par les élites locales ou ne conduisent à l'exacerbation de l'autochtonie.

Encadré 8. Mobilisation des éleveurs du Ferlo pour sauver leurs terres

« C'est le 12 septembre 2013 que les représentants des 27 villages sur les 36 que compte l'ancienne communauté rurale de Dodel se sont donné rendez-vous autour de la grande mare de Lourene où de nombreux troupeaux de la zone exondée viennent s'abreuver pendant la saison des pluies. Ces représentants avaient pris contact avec les leaders du RBM Sénégal pour qu'ils les accompagnent dans le combat pour sauver leurs terres, que le président du conseil rural et ses alliés voulaient affecter à un investisseur privé italien. Ce dernier envisageait de produire dans la zone des biocarburants et de l'arachide. Il avait promis de céder gratuitement les résidus de récolte, notamment les fanes d'arachide, aux éleveurs de la zone. Il avait également promis de financer la construction de forages profonds pour irriguer ses parcelles de culture et fournir l'eau d'abreuvement en abondance aux éleveurs.

Les représentants des villages avaient convoqué une réunion publique pour démentir l'information véhiculée par le président du conseil rural selon laquelle la décision d'affectation des terres à l'investisseur avait été adoptée par la majorité des conseillers ruraux, avec le soutien de la plupart des chefs de village de la communauté rurale. Lors de la rencontre, les délégués des 27 villages ont, tour à tour, présenté le compte rendu des réunions tenues dans les villages, en précisant le nombre de personnes présentes, les positions arrêtées à la suite des débats et les points de vue défendus par les mandataires qui avaient pris part à la réunion convoquée par le Président du conseil rural.

Les médias ont assuré la couverture de la rencontre, en insistant sur l'ampleur de la mobilisation et la détermination des populations à défendre leurs droits fonciers. Les leaders du RBM Sénégal ont aidé les populations de la zone à définir une stratégie devant leur permettre de développer une riposte graduée. Après la rencontre, plusieurs missions ont été effectuées par les agents des services techniques déconcentrés et les responsables de l'administration territoriale pour intimider les éleveurs de la zone. Face à une telle situation, ces dernières ont réaffirmé leur détermination à mettre en œuvre un plan de lutte qui s'articule autour d'une gamme diversifiée d'actions. Pour éviter d'envenimer le conflit, le ministre chargé de l'intérieur a demandé au conseil rural d'arrêter le processus d'affectation des terres au promoteur italien. Cette intervention a créé une accalmie. Les éleveurs ont renoncé à mettre en œuvre leur plan d'action de lutte. Mais, ils se disent disposés à reprendre le combat, si cela s'avère nécessaire. » (D. Moustapha, point focal du RBM Sénégal)

4.4 Des approches plurielles de sécurisation du foncier pastoral : entre forces et faiblesses

L'examen des différentes expériences de sécurisation du foncier pastoral qui ont été présentées ci-dessus permet de constater qu'elles s'articulent autour d'approches axées principalement sur : (i) la sécurisation des espaces pastoraux ; (ii) la sécurisation de la mobilité ; et (iii) le zonage de l'espace rural.

L'approche de sécurisation de l'espace pastoral répond au souci de préserver les ressources pastorales disponibles dans la zone concernée en faisant en sorte que seule la pâture y soit autorisée. Elle s'appuie sur plusieurs leviers qui se renforcent mutuellement, à savoir :

- la reconnaissance formelle de la vocation pastorale de la zone attestée par un acte administratif ;
- le bornage de l'espace et la cartographie des ressources pastorales disponibles ;
- la réalisation d'aménagements pastoraux (implantation de points d'eau, récupération de terres dégradées, etc.) ;
- l'élaboration et l'application de conventions locales.

L'atout majeur de cette approche réside dans le fait qu'elle peut contribuer à une amélioration importante de la productivité du bétail, lorsque les aires exclusives de pâturage recèlent des potentialités biophysiques élevées (herbacées, arbustes, feuilles, ressources en eau, etc.). Le défi majeur qui se pose réside dans le respect des règles d'accès aux ressources naturelles édictées en commun. Cela renvoie à la question portant sur le système d'autorité des instances chargées de gérer les ressources pastorales. En effet, l'efficacité des règles communes édictées est fonction de la légitimité du système d'autorité et des modes de relation entre les instances mises en place et les pouvoirs locaux. Par conséquent, le défi consiste à réussir la mise en synergie des trois sources de légitimité, à savoir : (i) la légitimité coutumière en perte de vitesse, mais qui reste encore incontournable dans le domaine de la gestion des ressources naturelles ; (ii) la légitimité politique électorale incarnée par les instances de direction des collectivités locales ; et (iii) la légitimité sociale incarnée par les leaders des organisations d'éleveurs.

L'approche de sécurisation de la mobilité pastorale s'appuie sur l'impulsion d'une dynamique de concertations permettant de conclure des accords sociaux entre les différents usagers de l'espace rural. Cette étape de la négociation entre les acteurs constitue la condition préalable au balisage des couloirs de passage et des axes de transhumance. L'un des facteurs clés de l'efficacité du balisage réside dans la mise en place des infrastructures et équipements communautaires qui permettent de conférer une réelle utilité aux couloirs de passage. Cette approche présente des avantages qui sont d'autant plus importants que la sécurisation des axes de transhumance met un accent particulier sur les tronçons stratégiques et les passages difficiles. La principale difficulté rencontrée réside dans le fait que la

dynamique d'inter-collectivité reste encore embryonnaire ; ce qui ne permet pas de mettre en cohérence le tracé des couloirs de transhumance entre les différentes collectivités territoriales limitrophes.

L'approche qui privilégie le zonage de l'espace rural s'emploie à identifier les différents types d'occupation des sols et les règles d'utilisation des ressources naturelles qui sont conformes à la vocation de chaque zone. L'instauration du système de zonage vise à favoriser une meilleure insertion des activités productives et à sécuriser les droits fonciers de l'élevage face au développement des autres activités économiques (agriculture irriguée, tourisme, exploitation minière, etc.). Ce système n'a pas encore permis d'obtenir des résultats probants à cause des enjeux de pouvoirs, des rapports des forces en présence des jeux d'acteurs.

5. Quelques enseignements utiles pour repenser les modèles de sécurisation du foncier pastoral

La capitalisation réalisée dans le cadre de la présente étude ne pourra refléter que partiellement la richesse des enseignements que l'on peut tirer de l'expérimentation de différents modèles de sécurisation du foncier pastoral au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal. Les éléments présentés dans cette section du rapport mettent l'accent sur trois aspects principaux : (i) le processus de construction des accords sociaux ; (ii) l'insertion des initiatives de sécurisation des espaces pastoraux dans le contexte de la décentralisation ; et (iii) les aléas découlant de la faible capacité des institutions publiques à faire appliquer les textes.

En examinant les dynamiques de sécurisation des espaces pastoraux, on constate qu'il existe beaucoup de choses à apprendre sur la manière de construire et de faire fonctionner les accords sociaux. L'évaluation des expériences en cours dans les trois pays ciblés révèle que l'accord social est la résultante de deux dynamiques différentes dont les modes de combinaison varient d'un site à l'autre. La première dynamique est celle portée par les organisations d'éleveurs membres du RBM (RECOPA, AREN et Association pour le développement de Namarel) et les ONG d'appui au mouvement associatif pastoral (cas de l'A2N, par exemple). Elle découle de la lecture que ces structures font des facteurs de vulnérabilité de l'élevage pastoral et qui les amène à développer des méthodologies innovantes d'animation autour de la sécurisation des espaces pastoraux. Cette dynamique impulsée de l'extérieur se combine à une autre, de nature endogène, qui vise à faire prendre en compte les préoccupations essentielles des familles d'éleveurs. Pour ces familles, la sécurisation de l'accès aux ressources naturelles disponibles d'éleveurs dans leurs terroirs d'attache et les zones de repli revêt une importance cruciale, dans la mesure où elle permet de garantir la préservation de leurs moyens d'existence.

La sécurisation des espaces pastoraux s'appuie sur la conclusion d'accords sociaux au terme d'un processus de négociation qui peut s'avérer long et aléatoire parce que les enjeux des désaccords entre les différents groupes d'usagers sont difficiles à concilier. Dans le cas de figure de la réhabilitation des terres dégradées, l'accord social peut être remis en cause à tout moment, en l'absence d'une stratégie de portage intercommunautaire intégrant l'élaboration d'un plan d'aménagement et de gestion du site.

Le défi de l'insertion des initiatives de sécurisation des espaces pastoraux dans le contexte de la décentralisation revêt une importance capitale pour deux raisons au moins. La première est liée au fait que l'implication des collectivités locales dans la conception et l'application des modèles de sécurisation du foncier pastoral permettrait d'impulser une dynamique structurelle d'appropriation et de pérennisation des nouvelles approches testées par les organisations d'éleveurs et leurs partenaires. La seconde renvoie au fait que l'exercice de la maîtrise d'ouvrage

communale des aménagements pastoraux peut servir de levier permettant de garantir l'entretien des infrastructures et des équipements réalisés (balises, points d'eau, parcs de vaccination du bétail, etc.) ; ce qui constitue un passage obligé pour assurer la pérennité de ces ouvrages.

Le plaidoyer développé par les organisations d'éleveurs et leurs partenaires a permis de réaliser des progrès indéniables en matière d'amélioration du cadre juridique et institutionnel (élaboration de législations pastorales, renouveau de politiques publiques orientées vers l'appui au renforcement de la résilience du système d'élevage pastoral, etc.). Toutefois, il reste un immense chemin à parcourir pour concrétiser les acquis enregistrés dans un contexte où les institutions publiques semblent inaptes à faire appliquer les législations pastorales promulguées et à mettre en œuvre les politiques publiques adoptées.

Références

- Adamczewski, A. *et al.* (2012) « Investissements ou accaparements fonciers en Afrique ? Les visions des paysans et de la société civile au Mali ». *Développement durable et territoires*, 3(3). goo.gl/Uxeg1f
- AREN et RECA (2015) La « vente » des terres pastorales à Bitinkodji. Note d'information. RECA, Niamey. goo.gl/WuQJbS
- Bron-Saïdatou, F. (2015) Accaparement des terres au Niger. Note de travail, version provisoire. RECA, Niamey.
- CICODEV Africa (2011) Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest. Exporter ou nourrir les populations. Impacts sur les consommateurs ruraux. CICODEV, Dakar. goo.gl/zisUi1
- Cotula, L. *et al.* (2009) Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international deals in Africa. IIED, FAO et IFAD, Londres. pubs.iied.org/12561IIED
- CSAO/OCDE et AFD (2013) « Élevage pastoral : une contribution durable au développement et à la sécurité des espaces saharo-sahéliens ». Actes du colloque tenu à Ndjamena (Tchad) 27-29 mai 2013. goo.gl/mCQEmk
- D'Acquino, P. *et al.* (1994) Transformation des relations agriculture-élevage au Sahel : rapport technique. CORAF, Dakar.
- FAO, CIRAD (2012) Système d'information sur le pastoralisme au Sahel. Atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel 1970-2012. FAO, CIRAD, Rome. goo.gl/UfXS3L
- Gagnol, L. et Afane, A. (2010) « Quand l'injustice est spatiale. Le nomadisme pastoral face à l'impératif territorial dans le Sahara nigérien ». *Justice Spatiale/ Spatial Justice*, 2. goo.gl/sGHnh
- Gallais, J. (éd.) (1977) *Stratégies pastorales et agricoles des sahéliens durant la sécheresse 1969-1974*. CEGET-CNRS, Bordeaux.
- Gonin, A. *et al.* (2011) Relations agriculture-élevage et recomposition des territoires ruraux de l'Ouest du Burkina Faso. Communication nationale, Journées de recherche en science sociale, INRA, SFER, CIRAD, 8 et 9 décembre 2011, Dijon.
- GRAF (2010) L'expérience de l'agro-business sur les terres non aménagées au Burkina Faso. Un premier bilan. GRAF, Ouagadougou.
- GRAIN (2008) Seized! The 2008 land grabbers for food and financial security. GRAIN Briefing, Barcelona. grain.org/e/93
- Granier, L. (2010) Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ? Comité technique "Foncier et Développement", Paris. goo.gl/4iv6BW
- Hesse, C. et Thébaud, B. (2004) La législation sur l'élevage nuit-elle aux pasteurs nomades au Sahel ?

- IIED et SOS Sahel UK (2010) Modernité, mobilité. L'avenir de l'élevage dans les zones arides d'Afrique. IIED et SOS Sahel International UK, Londres.
pubs.iied.org/12565FIIED.
- IPAR (2012) Pour un arrêt immédiat des transactions foncières à grande échelle. Impulser un débat inclusif pour construire un consensus national sur la réforme foncière. IPAR, Dakar.
- Landais, E. et Lhoste, Ph. (1990) L'association agriculture-élevage en Afrique intertropicale : un mythe techniciste confronté aux réalités du terrain. *Cahiers des Sciences Humaines*, 26(1-2). goo.gl/95XE1N
- Marty, A. *et al.* (2006) Réussir la décentralisation pour une gestion durable des ressources naturelles au Sahel. Bilan des acquis d'un programme de recherche-action, d'influence des politiques et de renforcement des capacités. IIED, Londres.
- Morehead, R. (1998) « Mali ». In Lane, C. (éd.) *Custodians of the commons : Pastoral Land Tenure in Africa*. IIED, Londres.
- Niamir-Fuller, M. et Turner, M.D. (1999) A review of the recent literature on pastoralism and transhumance in Africa. In Niamir-Fuller, M. et Turner, M. (éd.) *Managing Mobility in African Rangelands : The Legitimization of Transhumance*. Intermediate Technology Publications, Londres.
- Ousmane, H. M. (2016) Accaparement des terres pastorales : cas de la commune rurale de Bintinkodji, région de Tillabéry. Mémoire de fin de cycle. Université Abdou-Moumouni, Niamey.
- Rapport collectif (2015) Contribution des associations et organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et de représentation des pasteurs à l'examen périodique universel des droits de l'homme au titre du deuxième passage du Niger.
- RBM (2015) Plan stratégique 2016-2021. RBM, Niamey. goo.gl/verZLQ
- Secrétariat Permanent du Comité National de Transhumance (2014) Rapports des travaux des ateliers de bilan des activités du Comité National de Transhumance (CNT), 2012, 2013 et 2014. CNT, Momé.
- Thébaud, B. (1994) Bilan et leçons du modèle de pâturage contrôlé. Journée d'information et de réflexion sur l'expérience menée par le Projet « Exploitation Agro-Sylvo-Pastorale des Sols dans le nord du Sénégal ».
- Touré, O. *et al.* (2011) Étude sur l'état des lieux des textes régissant la transhumance dans les pays membres de l'Autorité du Liptako-Gourma. RBM, Niamey.
- USGS (2000) West Africa Land Use and Land Cover Trends Project. goo.gl/QZ2HBK
- Zoundi, J.S. et Hitimana, L. (coord.) (2008) Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest : Potentialités et défis. CEDEAO et OCDE/CSAO, Issy-les-Moulineaux. goo.gl/w7KnZK



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Novembre 2018

**Droit, investissements
et droits fonciers**

Mots clés :

Pastoralisme, sécurisation foncière,
ressources naturelles, droits fonciers

En Afrique de l'Ouest, les systèmes agricoles et pastoraux ont connu depuis le début des années 2000 des reconfigurations importantes entraînant une mise en concurrence autour de l'accès à l'espace foncier, renforcée par la ruée des sociétés multinationales sur les ressources naturelles disponibles dans les espaces pastoraux de la zone sahélienne, ainsi que par l'extension des grandes agglomérations urbaines.

Pour faire face à ces défis, des expériences de sécurisation des espaces pastoraux sont actuellement conduites sur le terrain au Burkina Faso (régions du Sahel et de l'Est), au Niger (région de Maradi et département de Niamey) et au Sénégal (département de Podor).

Cette étude, qui combine la réalisation d'une revue documentaire, la conduite d'entretiens avec les divers acteurs impliqués et la réalisation d'enquêtes auprès des éleveurs, vise à établir un bilan critique de ces expériences de sécurisation pastorale, à évaluer leur efficacité et à analyser la stratégie d'implication des organisations d'éleveurs.

La capitalisation de ces différents modèles de sécurisation du foncier permettra d'en tirer des enseignements utiles pour un changement d'échelle dans la conduite de telles expériences et un renforcement des stratégies de prévention des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles.

ISBN: 978-1-78431-636-5

IIED order no.: 17634FIIED