



Réseau Billital Maroobé
Réseau des Organisations d'Éleveurs et Pasteurs de l'Afrique



Récépissé N° 2004 215/MATD/SG/DGLPAP/DOASOC
Adresse : BP : 10648 Niamey – NIGER Tél. : + 227 20 74 11 99 Fax : +227 20 74 11 93
Email : billital@intnet.ne Site Web: [http:// www.maroobe.org](http://www.maroobe.org)



Rapport de capitalisation des modèles de sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest

Oussouby Touré

Novembre 2015

Avec l'appui financier de





1. INTRODUCTION

1.1 Contexte et justification de la mission

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 développement. 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. A y regarder de plus près, 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 agricoles pour lesquels des terres sont attribuées aux investisseurs privés contribuent très peu à l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires nationaux, car ils portent pour l'essentiel sur des produits destinés à l'exportation ;
- b) les conditions de cession des terres ne sont pas toujours maîtrisées parce que les transactions se déroulent généralement de façon non transparente ;
- c) les affectations des terres au profit des entrepreneurs privés ignorent souvent les logiques locales de gestion des terres et sont généralement effectuées sans concertation préalable avec les populations concernées ;
- d) les projets mis en œuvre sur la base de ces affectations de terres se traduisent, le plus souvent, par une dégradation des terres et des ressources en eau, malgré les mesures de sauvegarde édictées ;
- e) les transactions foncières tendent à affecter, de plus en plus, les terres à vocation pastorale qui ont un statut juridique plus fragile que celui des terres agricoles.

Au cours de la période écoulée, le phénomène de l'accaparement des terres a suscité des réactions à l'échelle internationale qui se sont traduites, notamment, par la mise en place d'observatoires des terres de parcours et l'adoption des Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Ces initiatives ont contribué à renforcer la dynamique de sécurisation des terres pastorales en Afrique de l'Ouest où l'option des pouvoirs publics en faveur du développement de l'agriculture, des industries extractives et de la promotion immobilière tend à renforcer la prise de contrôle de l'espace rural par ces activités économiques. Autrement dit, l'intensification de la compétition autour de l'accès au foncier a entraîné un processus de recomposition des espaces ruraux et péri-urbains qui se traduit par des difficultés accrues d'accès des éleveurs aux ressources pastorales et une multiplication des conflits entre les différents usagers du foncier.

Pour faire face à ce processus d'accaparement des terres pastorales, 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 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)¹, 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 naturelles².

¹ Pour les besoins de la capitalisation, l'expérience de ces pays a été retenue pour les raisons suivantes : (i) Burkina : effort de révision de la politique publique et cadre législatif qui est plus porteur d'inquiétude que d'espérance pour l'élevage pastoral ; (ii) Niger : existence d'un décalage entre les avancées enregistrées au niveau du cadre législatif et la tendance à la remise en cause des droits fonciers des éleveurs ; et (iii) Sénégal : diversité des approches testées dans un contexte marqué par l'obsolescence du cadre législatif et réglementaire régissant la gestion du foncier et des ressources pastorales.

² Initialement, il avait été prévu d'exploiter, dans le cadre de la revue documentaire, les résultats du travail de capitalisation de 20 ans d'intervention du groupe de l'Agence Française de Développement au Tchad dans le secteur de l'hydraulique pastorale (2013).



Encadré n° 1 : une plateforme d'actions pour contribuer à l'émergence du pastoralisme

Le Réseau Billital Maroobé (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 régionales, nationales et locales, 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. Actuellement, il travaille à renforcer la dynamique d'intégration entre les pays sahéliens et les pays côtiers qui jouent 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 cultures 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.

1.2 Objectifs de la capitalisation

L'objectif général de la capitalisation 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 exercice de capitalisation vise les objectifs spécifiques suivants :

- a) établir un bilan critique des expériences de sécurisation du foncier pastoral³ qui sont développées sur le terrain au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal, en mettant l'accent sur l'efficacité des modèles promus, les leviers ayant permis de garantir une sécurisation efficace des espaces ciblés, les freins et les facteurs défavorables identifiés, les conditions de répliquabilité des expériences ;
- 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.

La portée de cette capitalisation va au-delà des initiatives développées par les partenaires qui sont actuellement impliqués dans l'appui au processus de sécurisation foncière. L'exercice tente de cerner le vécu des différents protagonistes (éleveurs et pasteurs, équipes de terrain, autorités nationales et locales,

Nous y avons finalement renoncé parce qu'il n'a pas été possible de réaliser les entretiens complémentaires en ligne qui étaient prévus.

³ 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.



autres usagers des terres et ressources naturelles), afin de traduire leurs expériences en savoirs et connaissances susceptibles d'être partagés.

1.3 Démarche méthodologique développée

Dans le cadre de ce processus de capitalisation, le consultant a réalisé une revue documentaire et conduit des entretiens avec des personnes ressources clés⁴ sur le phénomène de l'accaparement des terres pastorales, en accordant une attention particulière aux événements critiques tels que les conflits et les problèmes d'insécurité liés à la mobilité.

De façon spécifique, cet effort de capitalisation a porté sur :

- l'analyse du contexte de la fragilisation des droits fonciers des éleveurs, l'identification des enjeux liés à l'accaparement 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).

L'exercice de capitalisation a été réalisé en plusieurs étapes qui ont permis de :

- a) prendre connaissance de la documentation pertinente (documents de politiques d'élevage, législations et réglementations, études portant sur les expériences de sécurisation des espaces pastoraux, etc.) ;
- b) réaliser des entretiens avec des personnes ressources et conduire les enquêtes au niveau des sites retenus dans trois pays (Burkina Faso, Niger et Sénégal), en ciblant les acteurs qui ont joué un rôle important dans le processus de sécurisation du foncier pastoral, tant à l'échelle nationale qu'au niveau local ;
- c) procéder à l'intégration des matériaux collectés (revue documentaire, entretiens avec les personnes ressources et résultats des missions de terrain), afin de rédiger d'une part un rapport de capitalisation conçu sous la forme d'une feuille de route destinée aux organisations membres du RBM et, d'autre part une note de politique à l'attention des Gouvernements et des responsables des institutions d'intégration, notamment lors de la conférence "Ecomap + 10" prévue en novembre 2015 à Dakar (Sénégal).

⁴ Ces entretiens ont ciblé des leaders éleveurs membres de RBM, des autorités nationales et locales et des agents des services techniques de l'Etat.



2. CONTEXTE DE FRAGILISATION DES DROITS FONCIERS DES ELEVEURS : FACTEURS, ENJEUX ET IMPLICATIONS

2.1 *La valorisation de la complémentarité économique entre l'agriculture et l'élevage, principe de base du fonctionnement des systèmes de production traditionnels en Afrique de l'Ouest*

Pendant longtemps, le fonctionnement des systèmes agricoles et pastoraux a reposé sur la valorisation de la complémentarité entre les milieux sahéliens et soudaniens 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.

On constate que dans les zones sahéliennes où la faiblesse des précipitations et leur irrégularité spatio-temporelle ne permettent pas de développer une agriculture intensive, c'est l'élevage pastoral qui constitue le système d'exploitation dominant. L'un des atouts majeurs de ce système réside dans le fait qu'il constitue une façon unique de valoriser de vastes zones de parcours 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. Cet ajustement se traduit également par un mouvement saisonnier du bétail en direction de la zone soudanienne où l'exploitation des ressources pastorales disponibles permettait de compléter le cycle de croissance des animaux. Le système des transhumances saisonnières nord/sud était favorisé par la faiblesse des densités dans les zones d'accueil où les espaces restaient ouverts et non entièrement appropriés par les agriculteurs autochtones. Les flux de déplacement du bétail permettaient l'établissement de relations d'échanges économiques entre les agriculteurs et les éleveurs (lait, céréales, fumure) et contribuaient à la consolidation des liens sociaux entre les communautés concernées.

A 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 soudaniennes où la présence des glossines (trypanosomiose) 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 soudaniennes s'est modifiée au cours de la période écoulée. 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 côtiers⁵.

L'expansion de la culture du coton s'est accompagné 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 activités⁶.

⁵ Réseau Billital Maroobé, 2015 : Plan stratégique 2016 - 2021.

⁶ 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.



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 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. En dépit de cet essor de l'élevage, ces pays 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

Traditionnellement, dans le cadre du fonctionnement du système d'élevage pastoral, la mobilité du bétail était essentielle pour permettre l'ajustement des besoins alimentaires des troupeaux à la disponibilité fourragère et des besoins des cultures à la disponibilité en fumure. Cet ajustement se traduisait également par un mouvement saisonnier du bétail en direction de la zone soudanienne où l'exploitation des ressources pastorales disponibles permettait aux animaux de poursuivre leur cycle de croissance.

Les systèmes agricoles et pastoraux ont connu des reconfigurations importantes, sous l'effet des changements consécutifs liés à 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 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 bétail⁷.

⁷ L'étude réalisée par la CEDEAO et l'OCDE/CSAO en 2008 (élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest) indique que la plupart des pays de la région connaissent une progression rapide du front agricole, de l'ordre de 3 à 6% par an. Cette progression s'est faite principalement au détriment des terres de parcours.



Par ailleurs, 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. Ainsi, l'accès du bétail aux résidus culturels est devenu un enjeu stratégique autant pour les familles d'éleveurs résidents dans les villages que pour les pasteurs transhumants qui ont coutume de venir y séjourner, tandis que le besoin de l'enrichissement des sols en matière organique perd de son importance. On constate que, de plus en plus, les agriculteurs interdisent ou restreignent l'accès des troupeaux transhumants dans leurs champs récoltés. Certains d'entre eux procèdent au ramassage systématique des résidus culturels pour les valoriser à leur propre profit, à travers l'affouragement de leurs animaux ou la vente sur les marchés locaux. Ainsi, on est en présence d'une véritable dynamique de privatisation des résidus de récolte, alors que la négociation de leur usage partagé et du pacage du bétail des pasteurs la nuit sur les champs des agriculteurs fondait la pérennité des liens sociaux entre agriculteurs autochtones et pasteurs transhumants.

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 villageois⁸. 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 culturels. 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.

A 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. Certaines estimations indiquent qu'entre 1975 et 2000, les terres cultivées ont augmenté de 43% au Niger, principalement au détriment des espaces pastoraux⁹. 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.

⁸ Gonin, A. et al., 2011 : Relations agriculture-élevage et recomposition des territoires ruraux de l'Ouest du Burkina Faso.

⁹ Source : Land Cover Applications and Global Change, USGS, 2000. West Africa Land Use and Land Cover Trends Project. http://lca.usgs.gov/lca/africalulc/results.php#niger_lulc



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. 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 (2015)¹⁰. 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 et/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 qui s'articule autour de la réciprocité dans l'accès aux ressources communautaires.

Encadré n° 2 : L'engouement des éleveurs riches du Niger pour les ranchs privés

De l'avis de certains interlocuteurs, les riches éleveurs commerçants ont compris l'intérêt que présente la création de ranchs privés clôturés. C'est cela qui explique le nombre élevé de demande de concessions rurales pour la création de ranchs privés. Entre 2000 et 2012, la COFODEP d'Abalak a rejeté 14 demandes de concessions rurales portant sur une superficie totale de 38 500 ha (Zabéirou, 2012). *"Les gens disent de plus en plus ouvertement lors des ateliers qui se tiennent dans le département que l'attribution d'une concession rurale n'est rien d'autre qu'une pré-privatisation au profit des riches éleveurs. Parce que même lorsque les conditions exigées au départ pour accorder la concession ne sont plus remplies, le bénéficiaire ne renonce pas au droit exclusif qui lui a été attribué sur ce qu'il considère comme son espace"* (Bodé, S. personne ressource).

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 accaparées par les industries extractives et les promoteurs immobiliers

Comme indiqué plus haut, la recomposition des espaces ruraux a renforcé les inégalités d'accès aux ressources naturelles, au détriment des pasteurs. 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.

¹⁰ 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.



Depuis plusieurs années, les espaces pastoraux saharo-sahéliens suscitent un grand intérêt à cause de la crise sécuritaire qui y sévit avec acuité, mais aussi de l'importance des enjeux économiques liés à l'exploration et à l'exploitation des richesses minières (uranium, pétrole, gaz, etc.)¹¹. Certains travaux de recherche 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 terres¹². 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, 125 conventions ont été attribuées par le Gouvernement aux compagnies privées entre 2000 et 2008. Il convient de signaler que 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 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.

Encadré n°3 : Exploitation minière et pastoralisme nomade : l'exemple d'Imouraren, au Niger

L'étude réalisée par Gagnol et al. (2010)¹³ souligne l'importance des superficies attribuées aux sociétés minières multinationales dans le Sahara nigérien. Les auteurs s'interrogent sur *"la place qui sera accordée à la préservation de l'environnement et du nomadisme pastoral, face à ce qui sera à Imouraren, la deuxième plus grande mine d'uranium au monde, à ciel ouvert ? Le site industriel représentera 200 km² et le gisement seul couvrira une surface de 8 km de long sur 2,5 de large. Que deviendront les villages de Tshin Taghat, Anu Zaggaren et Téchilé qui se situent à quelques kilomètres du futur "trou" de la mine ? Sans compter les problèmes liés à l'urbanisation (création d'une base-vie, d'un aéroport, de sites industriels et d'une ville champignon. Comment pourra se poursuivre l'exploitation pastorale près d'une zone bientôt dévégétalisée et contaminée par les résidus de l'extraction minière ? La poussière dégagée par la mine, le transport du minerai sur d'immenses camions, et le dépôt de stériles radioactifs à ciel ouvert, auront évidemment des conséquences environnementales. Quel sera l'impact sur le niveau de la nappe phréatique fossile dite des grès d'Agadez de la consommation d'eau liée à l'exploitation de l'uranium à Imouraren ?"*

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, tout se passe comme si l'élevage pastoral n'est 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.

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 de Diamnadio, à la périphérie de Dakar, au Sénégal. Un travail récent d'inventaire cartographique réalisé au Niger a permis de constater que les espaces pastoraux sont achetés, bornés et lotis dans plusieurs communes de la région de Tillabéry, à proximité de Niamey (Bittinkodji, N'Dounga et Torodi)¹⁴. Des

¹¹ Il convient de signaler également l'installation d'industries laitières dans la zone.

¹² Gagnol, L. et al., 2010 : Quand l'injustice est spatiale. Le nomadisme pastoral face à l'impératif territorial dans le Sahara nigérien.

¹³ Ibid.

¹⁴ AREN et RECA, 2015 : La "vente" des terres pastorales à Bittinkodji. Même dans les autres régions du Niger, on constate que 33 828,16 ha de terres communautaires à vocation pastorale ont été confisquées par le biais de l'attribution de 269 titres fonciers entre 2008 et 2014 (2 communes dans la région de Zinder, 18 dans celle de Tillabéry, 7 dans celle de Dosso, 2 dans celle d'Agadez, 4 dans celle de Diffa et 1 dans celle de Tahoua). Ces données proviennent de la compilation des avis de bornage publiés dans le journal *"Le Sahel"*.



efforts ont été entrepris pour sécuriser ces espaces à travers l'adoption d'arrêtés préfectoraux qui identifient certains espaces pastoraux (inventaire des ressources partagées) et proclament leur vocation pastorale¹⁵. 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 n° 4 : L'extension de la ville de Niamey au détriment des terres pastorales situées dans les zones périphériques

De l'avis des leaders éleveurs rencontrés dans la commune de Bittinkodji, 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 non des gens qui résident dans les villes." C'est surtout à partir de 2006 que l'accaparement 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".

Les interlocuteurs estiment que 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 Bittinkodji 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 accaparé 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.

Ainsi, l'AREN et d'autres organisations d'éleveurs ont décidé d'utiliser la justice pour protéger des terres pastorales contre la spéculation immobilière. Ainsi le 7 février 2014, 43 ressortissants du village de Toulouaré, dans la commune de Bitinkodji ont porté plainte pour un cas de vente d'une parcelle à lotir d'une superficie de 170 ha située dans un espace pastoral. Malheureusement, une ordonnance de non-lieu partiel a été rendue en septembre 2014 par le parquet de Niamey. Depuis lors, le promoteur a repris les travaux de bornage, sans autorisation préalable de défrichement ni certificat de conformité environnementale. Plus récemment (septembre 2015), une nouvelle plainte a été déposée par 356 chefs de famille de la même commune contre une autre demande d'immatriculation datant d'août 2014 et concernant une superficie de 100 ha à Karey Gorou.

Parallèlement, les habitants de la commune commencent à protester, de façon systématique, auprès de la Direction des Affaires Domaniales et Cadastres contre les demandes d'immatriculation des terres. En juin 2015, 171 ressortissants de la commune de Bitinkodji se sont mobilisés pour contester deux demandes d'immatriculation foncières de 225 ha. En août 2015, l'AREN a également contesté plusieurs demandes d'immatriculation à Bitinkodji pour une superficie totale de 342 ha. On constate que le fait de contester les ventes de terre 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

¹⁵ Plusieurs arrêtés ont été adoptés par le Préfet de Kollo en 2014 et 2015.



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 foncier 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. A 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" (propos de Z. Gandou, personne ressource, Niamey).

3. PERSPECTIVES CONTRASTEES D'EVOLUTION 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 locales, nationales et régionale. Par ailleurs, un dispositif juridique dédié au secteur de l'élevage (règlementation de la CEDEAO relative à la transhumance transfrontalière et législations pastorales nationales¹⁶) 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'Etat ; (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.

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'Etat.

Théoriquement, le classement des différentes composantes du foncier pastoral (enclaves pastorales, pistes à bétail, aires de pâturage, etc.) dans le domaine public de l'Etat 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 qui ont été réalisés à ce jour n'ont pas encore donné lieu à l'adoption d'un décret de classement.

¹⁶ Ces législations ont été adoptées en Guinée Conakry en 1995, en Mauritanie en 2000, au Mali en 2002, au Burkina Faso en 2002, au Niger en 2010.



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 pas 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 renforce la territorialisation socio-ethnique des espaces pastoraux. Ainsi, aucune tentative de formalisation du droit d'usage pastoral prioritaire n'a été faite dans les zones pastorales malgré l'importance du défi.

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 soit préjudiciable pour l'environnement et pour les autres activités rurales. Au Burkina Faso, à travers la RAF (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 ; ce qui 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 LOASPH qui a été adoptée plus récemment (2013) 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

Enfin, dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, une politique de décentralisation et de transfert de compétences en matière de gestion des ressources naturelles aux collectivités locales a été initiée depuis les années 1990. Les compétences de gestion du foncier et des ressources naturelles ont été transférées aux collectivités locales dans la plupart des pays. Cette évolution 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. Face à cette situation, les éleveurs transhumants se trouvent désavantagés à cause de deux facteurs principaux : (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 éleveurs qui ont choisi de se fixer durablement dans leurs terroirs d'attache constatent que le pouvoir conféré par leur droit d'usage prioritaire reste encore virtuel, puisqu'il ne permet aux groupes résidents de définir les modes d'accès aux ressources de leurs terroirs d'attache. Ces difficultés renvoient aux insuffisances inhérentes aux législations qui ne précisent pas le contenu concret des droits prioritaires, ni les modalités pratiques de leur exercice.



4. LA CONFRONTATION ENTRE LES LOGIQUES DES DIFFÉRENTS ACTEURS DANS LE CHAMP DE LA SECURISATION DU FONCIER PASTORAL

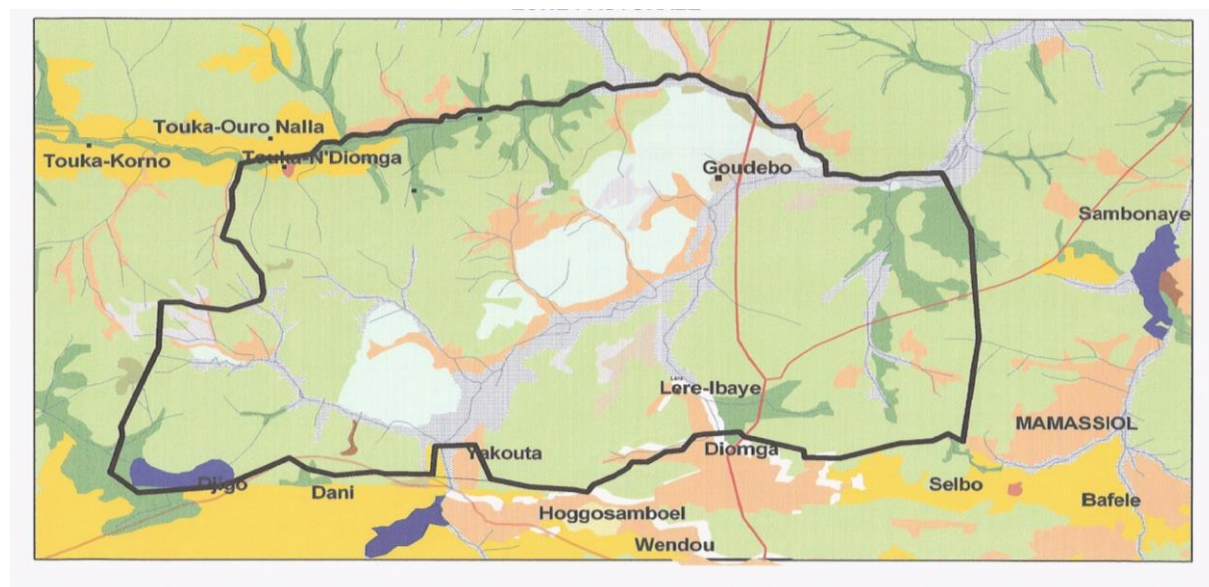
Le pastoralisme est menacé par les nouvelles dynamiques foncières qui, même si elles ne conduisent pas à sa disparition en tant qu'activité caractérisée par des spécificités sociales et économiques, peuvent contribuer à freiner son développement et sa reproduction. Pour faire face à un tel phénomène, des expériences diverses et variées de sécurisation des espaces pastoraux sont actuellement conduites sur le terrain. Cette capitalisation des modèles de sécurisation du foncier pastoral testés dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Niger et Sénégal) vise à 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.

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) 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 "*Nodde Nooto*", 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.

Carte n° 1 : Situation de la zone de Ceekol-Nagge (région du Sahel au Burkina Faso)





Par-delà les réalisations physiques (1 000 hectares 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 supra 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 (comité de concertation inter-villageois), et d'autre part à l'application des règles édictées (comités de surveillance villageois).

Encadré n° 5 : 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 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 défend 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 CIVGT (Commission Inter villageoise de Gestion des Terroirs).

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 CVGT 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 CVGT 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 interdit¹⁷.

En dépit de 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 populations locales 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 définir¹⁷.

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 pâturage payant, le cahier de charge 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. 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 les incidences potentielles de l'application des dispositions du cahier de charge ne sont pas clairement perçues par les leaders éleveurs locaux.

Encadré n° 6 : Principaux résultats de l'auto-évaluation de l'expérience en cours dans la zone de Ceekol-Nagge

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>Acquis et facteurs favorables à la réussite de l'expérience</i>	<i>Difficultés et freins possibles</i>
<i>Participation des populations concernées</i>	<i>Participation active des différentes couches socioprofessionnelles et appropriation du processus</i>	
	<i>Respect des règles à 90% Interpellation des contrevenants et résolution à l'amiable de certains litiges</i>	<i>Difficultés d'application des règles relatives à la coupe abusive du bois et au ramassage de la paille</i>
<i>Durabilité</i>	<i>Existence de structures locales de gestion (un comité de surveillance au niveau de chaque village et un comité de gestion inter-villageois)</i>	<i>Analphabétisme des membres des structures de gestion</i>
	<i>Existence d'un cadre de concertation multi-acteurs placé sous la tutelle de la commune</i>	
	<i>Existence d'un cahier de charges</i>	
<i>Répliquabilité</i>	<i>Existence de zones de pâture potentielles</i>	<i>Forte dégradation des zones pastorales et avancée du front de</i>

¹⁷ Les leaders éleveurs de la zone ont été conviés à une rencontre de restitution/validation du cahier de charge.



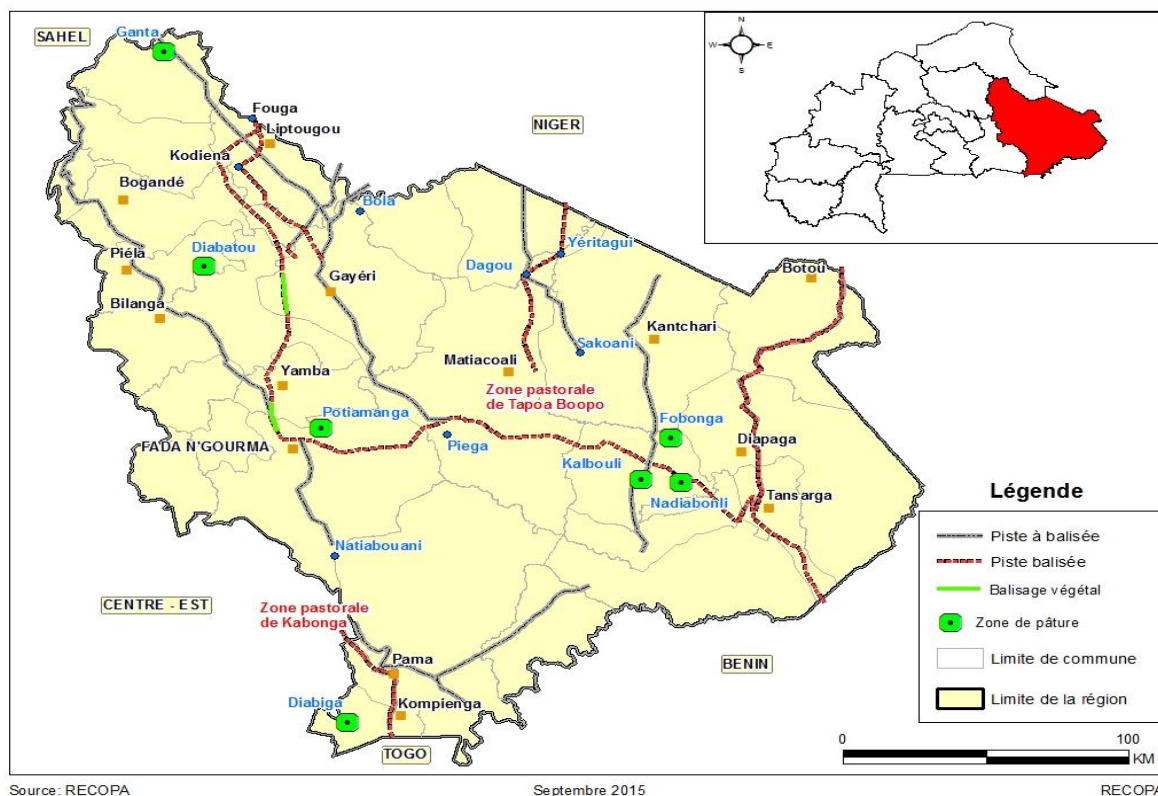
		<i>colonisation agricole</i>
	<i>Disponibilité des services techniques, des autorités administratives et des intervenants extérieurs (ONG, Associations, etc.)</i>	
	<i>Disponibilité des partenaires au développement</i>	<i>Délais impartis pour mobiliser les appuis extérieurs</i> <i>Volume important de ressources financières nécessaires</i>
<i>Impacts socio-économiques</i>	<i>Génération de revenus grâce à la vente de lait, du bétail et des produits forestiers non ligneux</i>	
	<i>Réduction de la mobilité des animaux</i> <i>Arrivée plus importante des transhumants dans la zone</i>	
	<i>Amélioration de la production animale</i>	

Dans la région de l'Est du Burkina Faso, le Réseau de Communication sur le Pastoralisme (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. 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. A 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 et/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.



Carte n° 2 : Situation de la région de l'Est du Burkina Faso



"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 clef 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 F CFA 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 F CFA par km". (Boubacar, M., Coordonnateur du RECOPA).

Encadré n° 7 : L'option du RECOPA en faveur d'une approche de sécurisation du foncier pastoral qui sort des sentiers battus

Depuis une dizaine d'année, l'ouverture de nouvelles pistes à bétail et/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. A 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*"¹⁸ 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, les initiatives promues par l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger (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'utilisateurs des ressources naturelles. A titre d'exemple, l'AREN a sécurisé 2 800 hectares 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 violence entre ces deux groupes d'acteurs. Cela s'est traduit par les*

¹⁸ Dans le contexte du Burkina Faso, le concept de "*nouveaux acteurs*" a été lancé en 1999. Sont considérés comme agro businessmen, 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 : L'expérience de l'agro-business sur les terres non aménagées au Burkina Faso. Un premier bilan).



événements dramatiques de la localité de Toda, dans le Sud du pays, qui avaient faits 104 morts en 1991" (propos de Hassan, B., administrateur de l'AREN dans la région de Maradi).

Encadré n° 8 : 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 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.*

Le processus de concertations sociales entre les différents groupes d'usagers des ressources naturelles est conduit sous l'égide des autres acteurs institutionnels (élus communaux, autorités traditionnelles, services techniques déconcentrés et commissions foncières). Ce dispositif est indispensable, si l'on veut atténuer l'inégalité du rapport des forces 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.



Carte n° 3 : Situation de la région de Maradi (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 point 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 naturelles¹⁹. 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 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, 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

¹⁹ L'insécurité qui prévaut actuellement dans le Nord du Nigeria a engendré un afflux plus importants 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. A l'inverse, les troupeaux bovins restent au Niger, en attendant l'amélioration de la situation sécuritaire dans el Nord du Nigeria.



agricole. Pour parvenir à cet objectif, 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 leurs applications effectives.

L'intervention du projet introduit des innovations majeures, notamment : (i) la mise en route de procédures judiciaires visant à récupérer des espaces pastoraux illégalement occupés ; et (ii) la promotion d'activités de plaidoyer auprès du Gouvernement et des acteurs du secteur privé pour l'application volontaire des normes internationales en matière de droits humains. Dans le souci d'accroître l'efficacité du plaidoyer en faveur du respect des droits des éleveurs, le projet se fixe comme objectifs de : (i) collecter les données pour faciliter l'accès de l'AREN et des autres organisations de la société civile à une information foncière précise et exhaustive, condition indispensable pour impulser un débat informé dans les cadres appropriés ; (ii) favoriser la maîtrise par l'AREN et les autres organisations de la société civile des objectifs et des résultats des politiques publiques, ainsi que de leur état de mise en œuvre ; et (iii) renforcer la capacité des leaders éleveurs à mener un débat informé avec les experts du Gouvernement sur les questions devant être abordées lors des sessions d'évaluation périodique universel des droits de l'homme.

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 n° 9 : 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

Les recommandations formulées des 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 Sabel ;*



- 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 :

- les organisations de la campagne « Sauvons les terres pastorales » demandent l'application de l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme (articles 8 et 9) :
 - 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.
- 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 :

Les organisations de la campagne « Sauvons les terres pastorales » demandent :

- 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.

A moyen terme :

Les organisations de la campagne « sauvons les terres pastorales » demandent :

- 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 droit 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.*

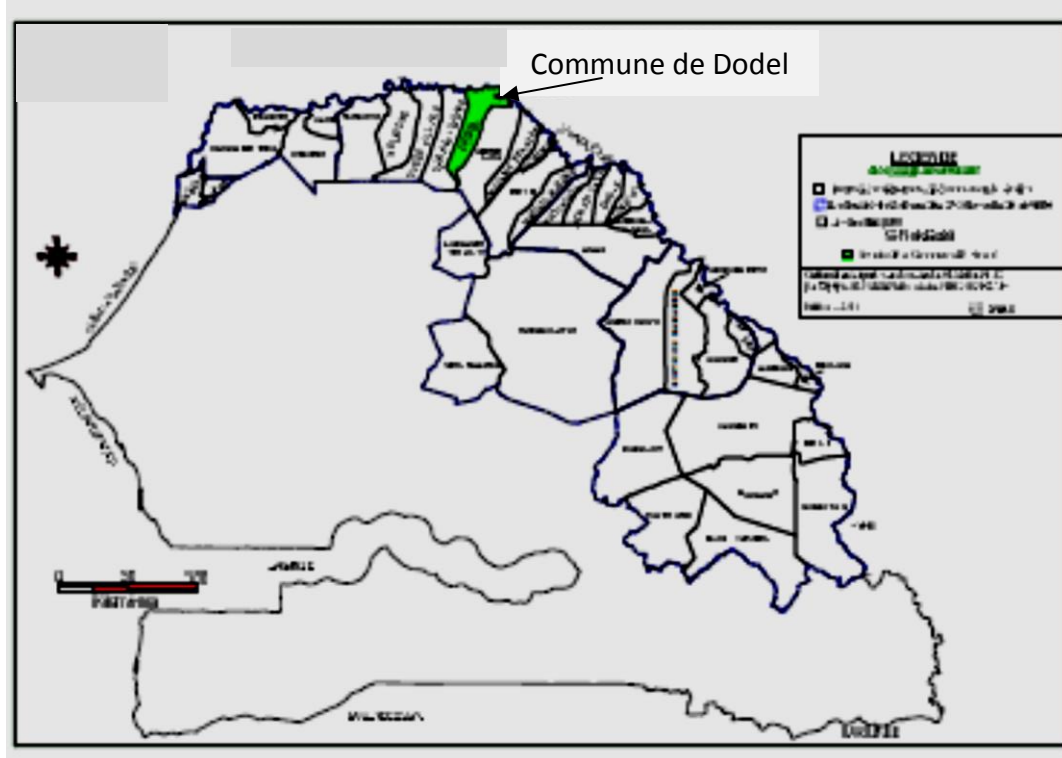
4.3 La mise en œuvre d'approches de sécurisation du foncier pastoral dans le contexte de la décentralisation au Sénégal

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 (ZP). 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 ZP qui sont réservées à l'élevage, la pratique de l'agriculture est formellement interdite.

Carte n° 4 : Situation de la commune de Dodel (Sénégal)



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. Aussi bien dans la vallée du fleuve Sénégal que dans les régions du Sud-est du pays où des POAS ont été élaborés, on constate qu'une priorité de fait est accordée à l'agriculture au détriment de l'élevage.

Le conflit foncier survenu en 2013 dans l'ancienne communauté rurale de Dodel 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 hectares qui a été faite par un investisseur privé.

Encadré n° 10 : 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 donnés rendez-vous autour de la grande mare de Lourene où de nombreux troupeaux du jeeri 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 et selon laquelle la décision d'affectation des terres à l'investisseur a 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 ont 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'actions de lutte. Mais, ils se disent disposés à reprendre le combat, si cela s'avère nécessaire" (propos de Moustapha, D., point focal du RBM Sénégal).

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 est destiné à sécuriser le foncier pastoral 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, Etat, 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 naturelles²⁰. L'objectif visé par les conventions 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 participent à renforcer un tel processus.

"Aujourd'hui, dans une phase où l'Etat se détache (non sans difficultés) 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, L., 2009)²¹.

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 soient accaparés par les élites locales ou ne conduisent à l'exacerbation de l'autochtonie ?

²⁰ 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 du Mali (zone de Douentza).

²¹ Granier, L.; 2009 : Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ?, Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF).



5. L'OBSERVATOIRE DES TERRES DE PARCOURS ET DE L'INTEGRITE DES COULOIRS DE TRANSHUMANCE ET COMMERCIAUX POUR LA MOBILITE DU BETAIL EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE, UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA SECURISATION DU FONCIER PASTORAL

Au cours de la période écoulée, le phénomène de l'accaparement des terres a suscité des réactions à l'échelle internationale. Dans cette dynamique, International Land Coalition (ILC) a créé une base de données (Land Matrix), en vue de suivre les tendances en matière de changement d'utilisation des terres au niveau mondial. Dans le prolongement de cette initiative, un Observatoire des terres de parcours a été mis en place, en s'appuyant sur des projets pilotes dans trois régions du monde, dont celle de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Dans le contexte spécifique de cette dernière région, l'Observatoire des terres de parcours et de l'intégrité des couloirs de transhumance et commerciaux pour la mobilité du bétail en Afrique sahélienne de l'Ouest et du Centre (OPTIM-AOC)²² vise à répondre au besoin de la diffusion d'informations sur le pastoralisme, à partir du suivi : (i) des changements en matière d'utilisation des terres ; (ii) des événements critiques affectant la sécurité des communautés pastorales et la mobilité du bétail ; et (iii) de la disponibilité et la fonctionnalité des infrastructures pastorales (marchés à bétail, magasins d'aliments du bétail, etc.). Le portage de l'Observatoire est assuré par RBM, en partenariat avec d'autres institutions (CILSS/Agryhmet, Commission technique régionale du réseau SIPSA, CIRAD-PPZS, OSS, Ministère de l'Elevage du Tchad, SNV, FEBEVIM du Mali et Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger).

Le plan d'action adopté lors de l'atelier de lancement de l'OPTIM-AOC qui s'est tenu à Dakar (Sénégal) en janvier 2014 a sélectionné des sites pilotes sur la base de la combinaison de plusieurs critères (acuité des enjeux fonciers, disponibilité des données, accessibilité de la zone, existence de ressources pastorales stratégiques et niveau de développement de la dynamique organisationnelle). Il s'agit des zones suivantes :

- Bénin : région Nord du pays ;
- Burkina Faso : régions du Sahel et de l'Est ;
- Mali : régions de Ségou, Mopti et Gao ;
- Mauritanie : wilayas du Gorgol et de Hodh El Gharbi ;
- Niger : zone pastorale Nord et zones agropastorales Sud et Centre-est ;
- Sénégal : zones du Ferlo et de la vallée du fleuve Sénégal ;
- Tchad : régions du Chari-Baguirmi et du Guéra.

Le plan d'action a défini la configuration technique de l'Observatoire, en particulier les modalités de conception et de mise en place de la base de données, ainsi que les choix en matière de déploiement du système d'information sur le Web.

Les données générées par l'Observatoire sont de deux types : (i) les données permettant de caractériser le contexte de la zone d'intervention du point de vue des infrastructures et des aménagements (pistes à bétail, marchés, parcs de vaccination, points d'eau, etc.) ; et (ii) les données portant sur les modifications des

²² Cette initiative a bénéficié d'un soutien du Secrétariat de l'ILC en 2013 et 2014.



modes d'utilisation des terres²³ et les événements critiques affectant la sécurité physique des populations et la mobilité pastorale. Les menus de Webmapping permettent d'afficher :

- le classement des terres (terres dégradées, espaces réhabilités, zones conquises par les cultures commerciales, etc.)²⁴ ;
- les zones ayant connu des changements en matière d'utilisation des terres ;
- les événements critiques et leur localisation (conflits entre agriculteurs et éleveurs, conflits entre éleveurs et forestiers, etc.) ;
- les infrastructures d'élevage (marchés à bétail, banques d'aliments du bétail, couloirs de transhumance, points d'eau, etc.) ;
- les données statistiques sur les changements d'utilisation des terres (sous la forme d'histogrammes) ;
- la mobilité du bétail (zones de départ et d'accueil des transhumants transfrontaliers).

Le RBM a mis en place les jalons de la pérennisation de l'Observatoire en établissant un dispositif de collecte de données basé sur l'optimisation des instruments déjà mis en place dans le cadre de la veille informative effectuée depuis 2013. Il convient de rappeler que cette veille permet d'assurer un suivi proactif de la situation pastorale et des menaces qui pèsent sur les familles de pasteurs, principalement dans les zones transfrontalières. Ainsi, le Réseau peut alerter, en temps réel, les pouvoirs publics afin qu'ils puissent déclencher des actions rapides et efficaces destinées à atténuer les souffrances vécues par les éleveurs et renforcer les systèmes pastoraux.

Dans la mesure où les données générées dans le cadre de la veille informative ne peuvent pas être localisées géographiquement sur des supports cartographiques, le RBM a décidé d'utiliser des appareils mobiles pour collecter les données sur le terrain. Ce choix tient compte de deux facteurs : (i) la possibilité d'utiliser plusieurs applications pour faire la collecte de données avec des tablettes et des smartphones ; et (ii) l'existence de nombreuses plateformes permettant d'organiser des enquêtes de terrain (conception des outils d'enquête, définition des modalités de collecte des données et traitement des matériaux collectés)²⁵.

Ce dispositif a été rendu opérationnel en juin 2015, à la suite de l'acquisition de tablettes par le RBM et de la formation des agents de terrain des différentes structures (AREN, CRUS, RECOPA et TASSAGHT). L'outil a été testé dans trois pays (Burkina Faso, Mali et Niger)²⁶. Ces derniers ont pu télécharger et administrer les questionnaires portant sur les événements critiques (conflits entre agriculteurs et éleveurs, conflits entre éleveurs et éleveurs, rébellions, banditisme, déplacements de populations liés à des conflits armés, sécheresses, inondations, pluies hors saison, foyers d'épizooties, etc.)²⁷. Pour chaque type d'événements, les informations collectées concernent : (i) le nombre et le profil des acteurs touchés ; (ii)

²³ Ces modifications se traduisent notamment par : (i) l'accaparement des terres pastorales par les sociétés minières et les promoteurs immobiliers (Niger) ; (ii) l'annexion des bas-fonds par l'agriculture (Burkina Faso) et (iii) la construction d'édifices public sur les terres pastorales.

²⁴ Ce classement a été fait sur la base de travaux de terrain réalisés par AREN, en collaboration avec les experts du RECOPA/Est (cartographie de 34 sites dans les communes de Bermo, Galabédji, Gouré et Tanout au Niger).

²⁵ L'utilisation de ces techniques présente plusieurs avantages, notamment : (i) le raccourcissement des délais de collecte des données ; (ii) la réduction du coût des enquêtes ; (iii) la diminution des risques d'erreurs ; (iv) la possibilité de géoréférencer les données sans utiliser un appareil GPS ; et (v) la possibilité de faire un suivi à distance.

²⁶ Le dispositif de collecte sera étendu par la suite à trois autres pays (Mauritanie, Sénégal et Tchad).

²⁷ Compte tenu de sa vocation, l'OPTIM-AOC s'intéresse exclusivement à la problématique de la mobilité du bétail et ne prend pas en compte les questions liées aux mouvements des personnes (migrations saisonnières et permanentes).



l'évaluation des pertes en vie humaine et des mortalités animales ; (iii) la localisation et la cartographie des sites concernés ; (iv) les causes du conflit ; et (v) l'origine et la source des informations fournies.

Le questionnaire portant sur les infrastructures pastorales vise à faire l'inventaire des marchés à bétail et des banques d'aliments du bétail, en mettant l'accent sur la localisation et le degré de fonctionnalité des équipements (y compris les statistiques sur les transactions au niveau des marchés et le volume des stocks d'intrants alimentaires).

Les questionnaires sont dûment remplis par les agents de terrain, avant d'être envoyés sur le serveur. Les coordonnées géographiques des zones concernées sont enregistrées dans le questionnaire. A la suite du dépouillement des questionnaires et du traitement des données, les résultats sont intégrés dans la plateforme Web de l'OPTIM-AOC.

De l'avis du RBM, la mise en place de cet instrument a permis de cartographier et de suivre les processus importants qui affectent les terres de parcours, tout en mettant en relief la chaîne des risques fonciers en milieu pastoral. Les informations générées par l'Observatoire contribuent à alimenter le plaidoyer à différentes échelles (régionale, nationale et locale) et permettent d'influencer d'une certaine manière les politiques publiques. L'autre défi important à relever consiste à établir un mécanisme de retour de l'information générée par l'Observatoire vers les pasteurs, sous un format approprié. Cela permettrait à ces acteurs de mieux préparer les départs en transhumance (choix des itinéraires, des zones de transit et des destinations finales, exploitation des opportunités de marché et d'approvisionnement en aliments du bétail, évitement des zones de conflits et des zones à risque sanitaire, etc.).

6. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES FACTEURS FAVORABLES ET LES FREINS A LA SECURISATION DES TERRES PASTORALES

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 Namarel²⁸) et les ONG d'appui au mouvement associatif pastoral (cas de A2N "Nodde Nooto" 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'utilisateurs sont difficiles à concilier. Dans le cas de figure de la réhabilitation des terres dégradées,

²⁸ L'Association pour le Développement de Namarel (ADENA) fait partie des structures fondatrices de l'Antenne du RBM au Sénégal.



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.

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de référence pour la capitalisation des modèles de sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest développés par les organisations pastorales membres du RBM

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

1.1 Le foncier pastoral à l'épreuve des transactions foncières à grande échelle en Afrique de l'Ouest

Les grands investissements privés dans le domaine de l'agriculture et/ou de l'exploitation des ressources naturelles sont présentés par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds comme des initiatives porteuses d'espoir pour les pays en développement dans la mesure où ces opérations sont censées induire des avantages multiples : (i) génération de revenus ; (ii) création d'emplois agricoles et non agricoles en milieu rural ; (iii) transfert des technologies et du savoir-faire requis pour augmenter la production et accroître les exportations ; et (iv) mise en place d'infrastructures de transformation des produits primaires.

En réalité, les impacts réels 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 agricoles pour lesquels des terres sont attribuées aux investisseurs privés contribuent très peu à l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires nationaux, car ils portent pour l'essentiel sur des produits destinés à l'exportation ;
- b) les conditions de cession des terres ne sont pas toujours connues et elles se déroulent parfois de façon peu transparentes ;
- c) les affectations des terres au profit des entrepreneurs privés ignorent souvent les logiques locales de gestion des terres et sont généralement opérées sans concertation préalable avec les populations concernées ;
- d) les transactions foncières se développent dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest au détriment des terres à vocation pastorale.



L'option clairement affirmée des pouvoirs publics ouest africains en faveur du développement de l'agriculture d'entreprise et des industries extractives tend à renforcer la prise de contrôle de l'espace rural par ces activités économiques.

1.2 La dégradation continue des droits fonciers concédés aux éleveurs nigériens

Dans le contexte spécifique du Niger, le mouvement de privatisation des terres, via la formalisation des droits fonciers individuels au profit des agriculteurs est à l'origine de la remise en cause des accords sociaux entre les différents groupes d'utilisateurs des ressources naturelles et conduit certains agriculteurs à la recherche de terres pour s'installer dans la zone pastorale où les dispositions de la loi 61-005 du 27 mai 1961 autorisent uniquement la pratique de l'agriculture de subsistance sur des superficies réduites.

En dépit de la promulgation en 2010 de l'Ordonnance relative au pastoralisme²⁹, les éleveurs sont confrontés à une fragilisation accrue de leurs droits fonciers induite par les effets combinés de plusieurs facteurs : (i) le grignotage des enclaves et des terres pastorales par l'agriculture ; (ii) la vente illégale d'espaces pastoraux ; (iii) l'appropriation privative des espaces pastoraux, à travers la création de ranchs ; et (iv) l'occupation des terres pastorales par des projets d'utilité publique, notamment les industries extractives. *"Cette situation résulte du caractère imprécis et précaire des éléments du domaine public de l'Etat et des collectivités territoriales relatifs au pastoralisme. C'est ainsi qu'on constate, d'une part, l'absence d'identification et de délimitation certaines des couloirs de passage, des pistes de transhumance, des espaces pastoraux en général et, d'autre part, la non-sécurisation des éléments du domaine public naturel de l'Etat et des collectivités territoriales, particulièrement ceux liés au pastoralisme. L'occupation et l'accaparement des espaces pastoraux constituent un obstacle à l'exercice du droit fondamental à la mobilité et donc une menace aux moyens de subsistance des communautés de pasteurs"*³⁰.

Pour faire face à ces défis, l'AREN a mis en œuvre le projet *"Insecure Land"* qui vise à protéger les terres pastorales contre les phénomènes d'occupation illégale et d'accaparement³¹. La stratégie d'intervention du projet repose sur la participation citoyenne des éleveurs, la dénonciation des phénomènes d'accaparement de terres pastorales et le recours aux services juridiques de proximité. Dans le cadre de ce projet, l'AREN a lancé, en 2015, une campagne de plaidoyer intitulée *"Sauvons les terres pastorales au Niger"*. Cette campagne a été conduite par une coalition regroupant une quinzaine d'organisations de la société civile. Dans le prolongement de l'intervention du projet, plusieurs actions sont conduites sur le terrain, en vue de sécuriser les terres pastorales par le biais de la cartographie et de l'établissement d'actes attestant des droits reconnus aux pasteurs.

1.3 La promotion de l'agrobusiness au détriment des terres de parcours au Burkina Faso

Au Burkina Faso, la pression sur les ressources naturelles exploitées par le bétail s'accroît avec l'extension des cultures et l'apparition d'autres modes de mise en valeur du milieu naturel, en particulier dans les zones agropastorales. En effet, on constate que l'agriculture vivrière est très extensive et consommatrice d'espace. La culture attelée est surtout pratiquée dans les zones cotonnières où tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur agricole sont progressivement transformés en champs. Ainsi, la saturation de l'espace rural, suite à l'expansion continue du domaine agricole, pose de sérieux problèmes aux éleveurs dans un contexte où plus de 70 % du cheptel relève du système d'élevage

²⁹ Cette législation confirme la validité de la limite nord des cultures qui est destinée à protéger la zone pastorale contre l'avancée du front de colonisation agricole. Elle définit également le statut de terres communes qui a été conféré aux zones pastorales. Dans le même temps, le droit à la mobilité est reconnu de façon explicite et l'Etat ne peut plus accorder une concession privée en zone pastorale, si cette décision est susceptible d'entraver la mobilité pastorale.

³⁰ Contribution des associations et organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme et de représentation des pasteurs à l'Examen Périodique Universel des Droits de l'Homme (EPU) au titre du 2ème passage du Niger.

³¹ Ce projet est financé par CARE Danemark et exécuté par l'AREN, en partenariat avec CARE Niger et le RBM. Il intervient principalement dans les régions de Diffa, Tahoua et Tillabéri.



transhumant. Pour faire face aux difficultés rencontrées, les éleveurs sont obligés de réajuster le cycle des déplacements du bétail et de modifier les itinéraires de transhumance.

L'étude réalisée par le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (2011)³² montre qu'à cause de l'amplification des transactions foncières, les communes rurales se trouvent confrontées à la disparition de leur domaines foncier. L'arrivée de nouveaux acteurs dans l'agriculture engendre de nombreux conflits dont les conséquences restent encore mal connues. Sur le plan social, le développement des transactions foncières suscite l'augmentation des tensions entre les autochtones, les migrants et les agropasteurs, ainsi que l'accroissement des difficultés d'accès au foncier pour les jeunes agriculteurs. *"Des conflits opposent les autochtones aux migrants suite au retrait de terres, les autochtones aux éleveurs pour les mêmes rations, auxquelles il faut ajouter l'occupation des pistes à bétail, des berges [des cours d'eau], la disparition des pâturages, etc. Il convient également de signaler les conflits qui opposent déjà les nouveaux acteurs aux migrants classiques et aux éleveurs qui refusent de déguerpir"*.

En analysant les évolutions en cours, l'étude a insisté sur la nécessité d'élaborer et d'appliquer des politiques publiques appropriées. *"Les perspectives seront bonnes, si l'on renforce les politiques en faveur de l'émergence d'une agriculture moderne par des acteurs professionnels, exploitants familiaux, nouveaux acteurs et secteur privé, donc propices à l'apparition de l'agrobusiness et basées sur des partenariats négociés entre l'Etat, les organisations professionnelles, interprofessionnelles et le secteur privé"*. En définissant ces perspectives, l'étude a totalement ignoré les incidences des acquisitions foncières et de la mise en valeur agricole des terres sur l'élevage et le pastoralisme.

Compte tenu du fait que les défis liés à l'accaparement des terres pastorales se posent avec acuité dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest, il est important de capitaliser les expériences de lutte contre l'accaparement des terres pastorales qui sont menées actuellement au Burkina Faso et au Niger, en vue d'en tirer des enseignements utiles pour un changement d'échelle dans la sécurisation du foncier pastoral.

2. OBJECTIFS DE LA CAPITALISATION

L'exercice de capitalisation a pour objectifs de :

- réaliser une revue documentaire sur le phénomène de l'accaparement des terres pastorales au Burkina Faso et au Niger (contexte, enjeux, implications, etc.) ;
- établir un bilan critique des expériences de sécurisation du foncier pastoral qui sont développées sur le terrain (efficacité des modèles promus et conditions de répliquabilité) ;
- analyser la stratégie d'implication des organisations d'éleveurs dans la mise en œuvre des expériences en cours et évaluer son efficacité ;
- identifier les leviers qui ont permis de garantir une sécurisation efficace du foncier pastoral, ainsi que les freins et les facteurs défavorables.
- élaborer une feuille de route à l'intention des organisations d'éleveurs des autres pays qui sont impliquées dans des expériences de sécurisation du foncier pastoral (méthodologies, approches stratégiques, recherche d'alliances, etc.).

³² Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (2011) : Agrobusiness au Burkina Faso : quels effets sur le foncier et la modernisation agricole?



Annexe 2 : METHODOLOGIE

2.1 Documents consultés lors de la revue documentaire :

AREN et RECA, 2015 : La "vente" des terres pastorales à Bittinkodji.

CEDEAO et l'OCDE/CSAO, 2008 : Elevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest.

Gagol, L. et al., 2010 : Quand l'injustice est spatiale. Le nomadisme pastoral face à l'impératif territorial dans le Sahara nigérien.

Gonin, A. et al., 2011 : Relations agriculture-élevage et recomposition des territoires ruraux de l'Ouest du Burkina Faso.

Granier, L.; 2009 : Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ?, Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF).

Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier, 2010 : L'expérience de l'agro-business sur les terres non aménagées au Burkina Faso. Un premier bilan).

Land Cover Applications and Global Change, USGS, 2000. West Africa Land Use and Land Cover Trends Project. http://lca.usgs.gov/lca/africalulc/results.php#niger_lulc

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.

Réseau Billital Maroobé, 2015 : Plan stratégique 2016 - 2021.

2.2. Visites de terrain et rencontres

Personnes rencontrées au Burkina Faso

Yakariaou Dillo, Président du RBM, Dori

Amadou Nouhoum Maïga, Coordonnateur, ONG A2N, Dori

Alou Amadou, membre du conseil municipal de Dori Assane Hamo, expert chargé de la planification, ONG A2N, Dori

Hamadou Amadou, Trésorier du COGES de Ceekol-Nagge, village de Celbo

Cissé Hamadou Oumarou, Président du COGES de Ceekol- Nagge, village de Tukacorno

Hamidou Hama, Vice-Président du COGES, village de Djomga

Diallo Boubakar Amadou, Secrétaire général adjoint du COGES, village de Yacouta

Amadou Maïga, Président du RECOPA-Est, Fada Ngourma

Idrissa Thiombiano, Responsable Service Administratif et Financier, équipe RECOPA/Est, Fada Ngourma

Boubacar Maïga, Responsable équipe RECOPA/Est, Fada Ngourma Lompo Diamoadi, animateur RECOPA/Est

Thiombiano Frédéric, animateur RECOPA/Est

Bandé Garibou, Président du comité de gestion de la zone de pâture de Potiamanga

Combary Longa, Membre du Comité Villageois de Développement de Potiamanga

Bandé Idrissa, Membre du Comité de Gestion de la zone de pâture de Potiamanga

Bandé Seydou, Membre du Comité de Gestion de la zone de pâture de Potiamanga

Diallo Moussa, Membre du Comité de Gestion de la zone de pâture de Potiamanga

Bandé Aldjouma, Membre du Comité de Gestion de la zone de pâture de Potiamanga



Kaguambega R. Jean juriste expert en foncier rural, Fada Ngourma

Chec Ibrahima Ouattara, responsable de l'OPTIM-AOC, Fada Ngourma

Mme Edith Vokouma, Point focal du PRAPS, Ouagadougou

Achille Ouédraogo, consultant, Ouagadougou

Harouna Bary, consultant, expert en pastoralisme, Ouagadougou,

Daniel Thiéba, consultant, expert foncier

Kaboré Yamba, Direction Générale des Espaces et Aménagements et Pastoraux, Ouagadougou

Yoda Blaise, Directeur de la législation, de la réglementation et de la sécurisation foncière, Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural, Ouagadougou

Personnes rencontrées au Niger

Bazou Alhou, Secrétaire Permanent du Code Rural, Niamey

Akoli Dawel, Président de l'Association Daoud, Niamey

Abdoul Karim Mamalo, consultant, expert foncier, Niamey,

Alhousseynou Iktam, Directeur de Cabinet du Ministre de l'Elevage, Niamey

Boubacar Altiné, Coordonnateur du Projet de Sécurisation des Systèmes Fonciers Pastoraux au Niger par le renforcement de la Gouvernance Foncière, Niamey

Bodé Sambo, Enseignant-chercheur, LASDEL, Niamey

Boubacar Soumaré, Coordination Technique Régionale du RBM, Niamey

Hassan Amadou, leader éleveur, commune de Bittinkodji

Yéro Garba, leader éleveur, commune de Bittinkodji

Boureia Dodo, Coordonnateur de AREN, Niamey

Maman Sani Amadou, expert, Secrétariat Permanent du Code Rural, Niamey

Maman Sani Arzika, Directeur de la Législation et de la Règlements, Secrétariat Général du Gouvernement

Florence Bron-Saïdatou, expert foncier, Réseau National des Chambres d'Agriculture, Niamey

Zakara Gandou, Secrétaire Général du Gouvernement, Niamey

Mohamadou Amadou COFODEP de Kollo

Siddo Amadou, Coordonnateur de FNEN-DADDO, Niamey

Moussa Tchangari, Coordonnateur, ONG Alternatives Citoyennes, Niamey

Hassan Baka, Coordonnateur AREN, Maradi

Dodi Aliou Mangari, Délégué régional AREN, Bermo

Al Hadji Gonda Moussa, Président Coordination AREN, Tessoua

Ibrahima Inoua, Président Coordination AREN, Agaza,

Alkassoum Agali, Président Coordination AREN, Roumbou I

El Hadji Soudou, Président Coordination AREN, Madaroufa

Maâzou Marafa, Président Coordination AREN, Bermo

Ankafal Maordi, Délégué régional AREN, Zinder

Assadeck Alkabus, Président Coordination AREN, Gadabedji

Personnes rencontrées au Sénégal

Dr Ibrahima Niang, Direction de l'Elevage, Dakar

Mme Safiétou Loum, ONG CERFLA, Dakar

Bocar Chérif Sy, ONG CERFLA, Dakar

Moustapha Dia, Point focal, Antenne RBM, Namarel

Aliou Samba Ba, Président Antenne RBM, Namarel

Gathiol KA, Président de l'Association des usagers du ranch de Dolly

Ablaye Sow, Association Nanondiraal, Dolly



Tiga KA, Association Nanondiraal, Dolly
Oumba Diallo, Groupement féminin, Dolly
Souadou Sow, Groupement féminin, Dolly
Hamat Salif Sow, forage Ach Baly
Salif Mariam Sow, forage de Ach Baly
Demba Thiédel Ba, Conseiller municipal, Dodel

2.3 Trame d'entretiens utilisée

1. Analyse du contexte de la fragilisation des droits fonciers des éleveurs et appréciation portée sur les enjeux qui en découlent

- 1.1 De votre point de vue, quels sont les principaux facteurs qui sont à l'origine de la recomposition de l'espace et de la modification des modes d'accès aux ressources naturelles dans les zones pastorales et agropastorales ?
- 1.2 Quelle appréciation portez-vous sur l'efficacité du système de régulation de l'accès aux ressources pastorales au regard des mutations engagées actuellement ?
- 1.3 Quels sont les principaux enjeux liés à l'accaparement des terres pastorales par d'autres activités ?
- 1.4 Quelles sont les incidences potentielles des changements d'utilisation des terres ?
- 1.5 Quels sont les types de conflits les plus fréquents qui découlent des changements d'utilisation des terres et quels en sont les enjeux ?

2. Portée et limites des politiques publiques et des législations spécifiques à l'élevage face au défi de la sécurisation du foncier pastoral

- 2.1 Quels sont les principaux apports des politiques publiques et des législations en matière de sécurisation du foncier pastoral ?
- 2.2 Quelles sont les insuffisances et les difficultés rencontrées dans l'application de ces différents instruments ?
- 2.3 Selon vous, quelles sont les principales leçons à tirer de la mise en œuvre des politiques publiques et de l'application des législations pastorales ?
- 2.4 Quels réajustements devrait-on apporter pour que les politiques publiques et les législations pastorales contribuent, de façon plus efficace, à la sécurisation du foncier pastoral

3. Appréciation portée sur les forces et faiblesses des modèles de sécurisation du foncier pastoral

- 3.1 Pouvez-vous décrire les modèles de sécurisation du foncier pastoral que vous connaissez et les conditions dans lesquelles ils ont été testés ?
- 3.2 Quels sont les acquis obtenus dans le cadre de l'application de ces modèles ?
- 3.3 Selon vous, quels sont les leviers qui ont permis de garantir une sécurisation efficace du foncier pastoral dans le cadre de ces expériences ?
- 3.4 Quels sont les principales difficultés rencontrées, les freins et les facteurs défavorables ?
- 3.5 Que pensez-vous de la durabilité et des possibilités de répliquabilité de ces modèles ?
- 3.6 Quels changements majeurs devrait-on apporter pour améliorer l'efficacité de ces modèles ?
- 3.7 De quelle manière les organisations membres du RBM ont-elles été impliquées dans l'expérimentation de ces modèles ?
- 3.8 Selon vous, quels ont été les avantages, les inconvénients et les leçons à tirer de ces modes d'implication ?