

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 35 ● Juin 2023

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Préserver le pastoralisme

Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest

Cette note de synthèse reprend les présentations et les débats qui ont nourri le séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, organisé du 6 au 10 mars 2023 à Saint-Louis du Sénégal, à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD). Il a réuni soixante-dix participants, membres d'organisations de la société civile, d'organisations paysannes ou des administrations foncières, et experts-chercheurs de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD.

*Ce séminaire s'est structuré autour de plusieurs sessions visant à partager une diversité d'expériences et à conduire des travaux de réflexion collective en sous-groupes. Après une première intervention de cadrage par **Sidy Mohamed Seck** (Université Gaston Berger) et une table ronde donnant la parole aux représentants des organisations paysannes régionales (ROPPA, APESS, RBM), des sessions thématiques animées par **Oussouby Touré** et **Pierre-Aimé Ouedraogo** ont permis de partager des initiatives locales, et de discuter de leurs atouts et limites. Les échanges se sont structurés autour de quatre thématiques principales : les approches actuelles de gestion foncière locale, la sécurisation des droits pastoraux, les observatoires fonciers et la réduction des inégalités d'accès au foncier. L'atelier s'est terminé par une journée de réflexion collective sur les défis qui se présentent et la manière dont le Comité et les partenaires pourraient se saisir de ces enjeux dans des travaux futurs. La présente note s'appuie sur les communications et discussions tenues durant la session thématique portant sur la sécurisation des droits pastoraux.*

L'élevage et le pastoralisme occupent une place centrale dans les économies rurales, ainsi que dans la dynamique d'intégration régionale au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Le sous-secteur de l'élevage se caractérise par l'importance de l'effectif du cheptel (évalué à plus de 346 millions de têtes, selon l'étude de Kagoné, 2019) et le rôle moteur qu'il joue dans la création de la richesse régionale et nationale. En effet, sa contribution est évaluée à plus de 5 % du produit intérieur brut (PIB) des États de la CEDEAO et elle varie entre 10 % et 15 % du PIB dans plusieurs pays sahéliens, en l'occurrence le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad. Par ailleurs, l'élevage joue un rôle crucial dans l'atteinte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de millions de personnes qui exercent des activités de production, de transformation, de commercialisation et de prestations de services liées au secteur de l'élevage. Des opportunités de valorisation des produits d'élevage à haut potentiel économique tels que les cuirs et peaux demeurent largement sous-exploitées.

En dépit de leur poids économique important aux différentes échelles locales, nationales et régionales, le pastoralisme et la transhumance sont confrontés au développement continu de nombreux facteurs de vulnérabilité, associés aux tendances lourdes de transformations socio-économiques en cours au Sahel et en Afrique de l'Ouest (changement climatique, croissance démographique, urbanisation accélérée, modification des modes de mise en valeur des espaces naturels, montée des conflits liés à l'accès et à l'utilisation des ressources naturelles, expansion de l'insécurité, etc.). Jusqu'à l'explosion récente de l'insécurité, malgré les différentes contraintes qui s'exercent sur l'accès aux ressources naturelles, le cheptel a connu une augmentation des effectifs dans tout l'espace sahélien, témoignant de la vitalité de cette activité et de la capacité d'adaptation des pasteurs.

»» Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

Pour appréhender ces vulnérabilités multidimensionnelles, la présente note de synthèse commence par analyser les trajectoires différenciées d'évolution des politiques publiques vers un soutien accru aux systèmes pastoraux, avant d'examiner les acquis et les limites des approches de sécurisation des droits fonciers pastoraux en contexte de stabilité relative. Ensuite, elle s'interroge sur l'aptitude de ces approches à apporter des réponses appropriées aux nouveaux enjeux des espaces ruraux sahéliens et ouest-africains affectés par des crises multidimensionnelles (climatique, socio-politique, sécuritaire et humanitaire) qui s'alimentent mutuellement. Enfin, la note préconise de s'orienter vers une nouvelle économie politique du système foncier plus sensible aux besoins et intérêts du pastoralisme tout en faisant ressortir les éléments saillants des débats menés lors de l'atelier consacré à l'identification des thématiques pour la poursuite de l'appui du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD)¹.

> LE RENOUVEAU DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA RECONNAISSANCE DES COMMUNS PASTORAUX ET DE LA RÉSILIENCE DE L'ÉLEVAGE PASTORAL

Au lendemain des indépendances et dans le prolongement des approches promues par l'administration coloniale, les politiques publiques relatives au secteur de l'élevage tournaient le dos aux traditions pastorales, poursuivant des objectifs de sédentarisation des éleveurs, de modernisation et d'intensification des systèmes d'élevage, en vue d'augmenter la productivité animale et d'obtenir une plus grande valeur ajoutée au regard de la superficie exploitée. Mais il convient de ne pas perdre de vue les enjeux socio-politiques liés à ces choix. Au-delà des préoccupations économiques et environnementales qui sous-tendent ces politiques publiques, c'est une certaine perception de l'élevage que l'on tente d'imposer aux sociétés pastorales, avec en toile de fond la condamnation sans appel, tant dans les discours que dans les écrits, du système pastoral qui repose sur la pratique de la mobilité. En cohérence avec les orientations de ces politiques publiques, des projets axés sur la promotion d'un système d'élevage dit moderne (intensification et développement du ranching, production de fourrage, apports des compléments alimentaires, expériences d'amélioration génétique, etc.) ont été expérimentés, absorbant dans les faits l'essentiel des ressources publiques affectées au secteur de l'élevage, sans pour autant produire les résultats attendus. Au lendemain des indépendances, l'intervention des pouvoirs publics dans les zones pastorales a été focalisée sur la promo-

tion des services vétérinaires et de l'hydraulique pastorale. À la suite des grandes sécheresses des années 1972-73 et 1983-84, l'élevage pastoral a été associé à la désertification². Il a fallu attendre le milieu des années 90 pour que les pouvoirs publics et plusieurs partenaires techniques et financiers décident de réinvestir dans l'hydraulique pastorale dans les zones sahéliennes, alors que les besoins d'équipements étaient particulièrement importants.

Aujourd'hui encore, les paradigmes de politiques publiques défavorables au pastoralisme persistent, en dépit des travaux de recherche qui démontrent l'utilité et le caractère adapté de la mobilité du bétail, ainsi que sa contribution à la préservation des équilibres écologiques (recyclage organique, régénération des parcours en zones sèches, etc.)³. Il en est de même pour ce qui est de l'importance des bénéfices générés par la transhumance, à travers des échanges multiformes entre les régions, les territoires et les acteurs.

Contrairement aux préjugés et aux images simplificatrices des réalités pastorales, on constate que les systèmes pastoraux ont pratiquement sans aide des pouvoirs publics, fait preuve d'une résilience remarquable. À la faveur de stratégies d'adaptation développées aux échelles locales, ces systèmes se sont maintenus, en parvenant non seulement à se relever des crises répétées de sécheresse (1972-1973, 1984-1985, 2004-2005, 2009-2010), mais aussi à faire face à la double pression découlant de la variabilité climatique et de la prise de contrôle des espaces ruraux par l'agriculture. Au Niger par exemple, la superficie des terres cultivées a aug-

1. CTFD : Séminaire régional sur la gestion foncière locale, Saint-Louis, 6 au 10 mars 2023.

2. Les pouvoirs publics ont considéré que l'accroissement des effectifs animaux constitue l'un des principaux facteurs de surcharge des pâturages et conduit à une exploitation trop intensive des ressources naturelles, source d'amplification de la désertification. À leurs yeux, la stratégie d'accumulation du bétail qui peut être logique dans un environnement où les ressources naturelles ne sont pas limitées, est devenue irrationnelle dans un contexte de rareté des ressources et de réduction de l'espace pastoral.

3. La pratique de la mobilité du bétail continue de susciter d'importantes controverses qui sont liées au fait que « la pâture du bétail, en particulier celle [du bétail conduit par les] transhumants, (...) souvent qualifiée de surpâturage est accusée de dégrader l'écosystème en réduisant le couvert végétal, en exportant les éléments minéraux et en modifiant la flore en faveur de plantes envahissantes ». Ces critiques à l'égard de la mobilité du bétail sont sujettes à caution parce que les résultats de plusieurs études scientifiques ont relativisé le rôle de l'activité pastorale dans la dégradation de l'environnement (Hiernaux P. *et al.*, 2018, « Au Sahel, maintenir l'élevage pastoral pour s'adapter au changement climatique », in *Le Monde*, 26 novembre 2018).

Il convient d'ajouter que le pastoralisme présente un bilan carbone en équilibre dans les territoires d'élevage semi-arides (Assouma M.-H. *et al.*, 2019, « Territoires d'élevage pastoral au Sahel : un bilan carbone avec un potentiel inattendu d'atténuation du changement climatique », in *Perspectives* n° 52, Policy brief du Cirad).

>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

Des résultats importants sur les retombées économiques de la transhumance transfrontalière

Pendant longtemps, les difficultés à évaluer de manière précise les retombées économiques de la transhumance ont rendu difficile la construction d'un argumentaire solide sur l'utilité et le rôle économique de cette pratique. Mais les lacunes inhérentes aux données économiques relatives à la production animale commencent à être comblées. L'étude pionnière réalisée sur l'économie de la transhumance dans cinq pays sahéliens (Sénégal, Mauritanie, Mali, Burkina Faso et Niger) par Thébaud (2017)⁴ a permis de combler le *gap*. Les résultats des enquêtes réalisées auprès d'un échantillon de familles d'éleveurs au cours des campagnes 2014-2015 et 2015-2016 ont permis de mesurer les incidences économiques directes de la transhumance, notamment les dépenses liées aux principaux postes. « *Le montant total des dépenses déclarées par les 386 familles enquêtées avoisine le demi-milliard de FCFA (474,4 millions), pour un budget moyen d'environ 1 230 000 FCA par famille. Il s'agit pourtant d'un calcul qui reste conservateur, car ces dépenses n'incluent pas la valeur monétaire des animaux ayant fait l'objet des paiements en nature évoqués plus haut, au moment*

d'analyser les difficultés de la transhumance. Les familles ne font pas toutes les mêmes dépenses. La nourriture, les produits vétérinaires, l'aliment-bétail ou le téléphone sont des dépenses incompressibles. Par contre, d'autres dépenses sont faites par un plus petit nombre de familles, par exemple l'achat de fourrage ou les vélos. Les plus grosses dépenses concernent l'aliment-bétail (44 %) et la nourriture (22 %), contre 6,5 % pour les produits vétérinaires, 4,3 % pour le téléphone portable et 4,2 % pour les frais d'abreuvement. »

La conclusion centrale de l'étude met l'accent sur l'importance des incidences économiques de la transhumance. « *Qu'il s'agisse d'une transhumance interne ou transfrontalière, toutes ces dépenses sont faites en dehors du terroir d'attache : dans les zones d'accueil et pendant la "descente" ou la "remontée". Dorénavant, on peut affirmer – chiffres à l'appui – que la mobilité du bétail et les mouvements de transhumance, c'est bon pour le commerce et pour les populations locales, sans oublier les organes de l'administration et les représentants de l'État. »*

4. Thébaud B., 2017, *Résilience pastorales et agropastorales au Sahel : portraits de la transhumance 2014-2015 et 2015-2016 (Sénégal, Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger)*, document complet.

menté de 43 % entre 1975 et 2000, principalement au détriment des espaces pastoraux⁵.

Dans le même temps, on observe que la coexistence de l'élevage et de l'agriculture s'est imposée comme un passage obligé, car l'existence de ces deux activités dépend en grande partie des dynamiques de leurs interrelations et complémentarités. Dans plusieurs régions d'Afrique de l'Ouest, les innovations sociales, techniques et institutionnelles ont renforcé les synergies entre l'agriculture et l'élevage tant à l'échelle des unités familiales de production qu'à des échelles plus larges⁶. Elles ont également favorisé le développement de pratiques agroécologiques adaptées à la spécificité des milieux naturels et des systèmes d'élevage.

Les leçons apprises de telles évolutions ont créé un terrain favorable pour un renouveau des politiques publiques et des cadres juridiques, à travers d'une part l'élaboration d'une réglementation communautaire du pastoralisme dans l'espace CEDEAO et, d'autre part, l'adoption de codes pastoraux dans de nombreux pays. Ces nouveaux cadres de régulation constituent des pas positifs du fait que ces instruments tendent à mieux reconnaître l'importance de la mobilité du bétail comme levier de meilleures performances, notamment en ce qui concerne :

- la productivité du bétail ;
- la préservation des écosystèmes fragiles ;
- et l'apport du pastoralisme aux économies locales, nationales transfrontalières et régio-

nales. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les politiques et le cadre juridique de sécurisation du foncier pastoral ont suivi des trajectoires contrastées.

Ces évolutions différenciées dans la prise en compte du foncier pastoral doivent être appréhendées en tenant compte de la difficulté de comprendre l'emprise pastorale sur la terre, du fait que cette activité relève d'un rapport spatial d'occupation temporaire de l'espace et d'un usage itinérant des ressources pastorales (biomasse herbacée et aérienne notamment). À cela s'ajoute la complexité d'une maîtrise foncière s'appuyant sur le contrôle des points d'eau, la gestion des infrastructures et des aménagements pastoraux, y compris les ouvrages d'hydraulique pastorale, les pistes de transhumance, les aires de repos, les pistes d'accès aux terres salées, etc.

Comme le mentionnent Barrière et Bonnet (2022)⁷, « *l'intégration du pastoralisme dans le paysage juridique et politique subit une "tragédie du foncier" parce qu'un parcours n'est pas un champ, avec*

5. 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.

6. CEDEAO, 2018, *Projets innovants pluriacteurs pour un potentiel de mise à l'échelle des pratiques agroécologiques* (Titre d'appel à propositions de projets).

7. Barrière O. et Bonnet B., 2022, *Analyse des trajectoires des politiques et du droit foncier agro-pastoral en Afrique de l'Ouest*, Comité technique « Foncier & développement », Regards sur le foncier n° 17, novembre 2022.

>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

ou sans vaine pâture. La compréhension des trajectoires politiques et juridiques du droit foncier et pastoral ne peut plus faire abstraction d'un foncier d'appropriation qui entre en parfaite contradiction avec un usage commun. La coexistence des deux régimes (fonds et usage) conduit à la nécessité de retirer les terres pastorales (sauf pour les infrastructures) des terres appropriables pour sortir de l'impasse de cette tragédie du foncier et faire reconnaître un régime des communs pastoraux. »

Globalement, l'évolution des politiques publiques et du cadre juridique constitue une avancée importante qui a favorisé la reconnaissance des communs pastoraux au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Cependant, les acquis enregistrés ne doivent pas faire perdre de vue les limites découlant de la pluralité des trajectoires suivies par les pays.

Pour l'essentiel, ces faiblesses se traduisent par :

- **l'instauration d'une réglementation duale de la mobilité du bétail** qui juxtapose des visions différentes de l'élevage : d'une part, la nécessité du maintien d'un système d'élevage mobile en faisant valoir l'argument de son adaptation continue face au changement et à la variabilité climatiques ; d'autre part la promotion d'un système d'élevage intensif et sédentaire perçu comme étant plus viable par de nombreuses élites qui ont investi dans l'élevage et créé parfois des ranchs (hauts gradés militaires, responsables de l'administration territoriale, riches

éleveurs-commerçants, etc.). Pourtant, les travaux récents de prospective conduits par la CEDEAO (2022)⁸ montrent qu'il y a une interdépendance à renforcer entre les élevages sahéliens pastoraux et les systèmes d'élevage périurbain pour la production laitière et la finition des animaux maigres élevés par les pasteurs. De ce point de vue, l'expérience actuelle du Nigeria est intéressante ;

- **la coexistence de deux modèles réglementaires** qui sont articulés autour de principes de base contradictoires : d'un côté, la reconnaissance du droit d'accès des éleveurs aux ressources naturelles, au même titre que celui des autres usagers des espaces ruraux et l'affirmation du principe de l'accès libre et gratuit au pâturage ; de l'autre, l'instauration d'un système de taxation de l'accès du bétail aux ressources pastorales qui tend à être généralisé, notamment par les collectivités territoriales de plusieurs pays côtiers (tels que le Bénin et le Togo)⁹ ;

8. CEDEAO, 2022, *Quels scénarii d'évolution pour les systèmes d'élevage mobiles à l'horizon 2040 ?* Note de synthèse sur la prospective élevage en Afrique de l'Ouest.

9. En plus de l'interrogation sur le bien-fondé du principe de la taxation sur une ressource qui n'a fait l'objet d'aucun aménagement ni d'investissement de la part de la communauté résidente ou de la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle cette aire est située, une question importante se pose : comment parvenir à éviter les dérapages dans un système où l'arrivée des transhumants représente une manne financière de nombreux acteurs ?

Troupeau bovin venant s'abreuver à la mare dans la zone du Ferlo sénégalais © Ibra Touré



>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

- **le renforcement de l'asymétrie entre les politiques foncières pastorales des pays sahéliens et celles des pays côtiers**, même si les deux ensembles de pays sont confrontés au défi commun de la précarisation du foncier pastoral, dans des contextes différents. D'un côté, on observe dans les pays sahéliens une remise en cause des droits d'usage pastoraux qui est renforcée par la défaillance du système de gouvernance des territoires ruraux et la régression de l'action des organisations de la société qui n'assument plus systématiquement leur mandat de veille. De l'autre, on constate que les pays côtiers proclament leur volonté de mettre en œuvre des campagnes de sédentarisation des éleveurs et appliquent une politique de restriction de l'entrée des transhumants étrangers en lieu et place de la pratique ancienne de leur accueil généreux. La méfiance à l'égard de la transhumance alimentée par la crise sécuritaire qui est à la base de la mise en place d'un encadrement réglementaire strict de la mobilité transfrontalière du bétail en vue de maîtriser les flux d'animaux (quotas, calendrier, itinéraires, zones de cantonnement).

On retiendra en résumé que des jalons importants ont été posés au cours de la période écoulée¹⁰ sur le chemin de la réhabilitation du pastoralisme et ce, grâce à l'adoption de politiques publiques novatrices et de législations nationales progressives qui formalisent mieux les droits d'accès des éleveurs aux ressources naturelles. À l'échelle régionale, le regain d'intérêt des institutions d'intégration et des partenaires techniques et financiers pour le pastoralisme s'est concrétisé par :

- l'exécution au cours de la période 2014-2023 d'une dizaine de projets d'envergure régionale¹¹ dédiés au développement du pastoralisme et à la gestion de la transhumance transfrontalière ;
- et l'institutionnalisation d'un cadre de dialogue de haut niveau pour une transhumance apaisée entre le Sahel et les pays côtiers, et l'extension de la dynamique de concertation aux grands corridors de transhumance transfrontalière (couloir central, couloir ouest et couloir est).

Toutefois, il reste un immense chemin à parcourir pour concrétiser les acquis enregistrés dans un contexte où les institutions publiques nationales et les organisations d'intégration régionale semblent inaptes à faire appliquer de façon effective les législations pastorales promulguées et à mettre en œuvre les politiques publiques novatrices adoptées. Ainsi, sur le plan politique, l'élevage pastoral est de plus en plus privé de ses principaux facteurs de production que constituent l'espace, les ressources pastorales (pâturage et eau) et de la possibilité de se mouvoir à travers des territoires complémen-

taires. Cette situation n'est pas étrangère aux dysfonctionnements découlant de la réglementation communautaire et des législations nationales, ainsi que du déficit d'investissements dans les infrastructures, dans les dispositifs de suivi du bétail et dans la formation des acteurs. On ne doit pas sous-estimer non plus les effets de l'apparition de nouveaux facteurs d'aggravation de la vulnérabilité pastorale résultant de la fermeture des frontières de certains pays côtiers (Bénin et Togo en l'occurrence) et du blocage des transhumants au cours de leurs déplacements¹².

> LES EXPÉRIENCES DE SÉCURISATION DU FONCIER PASTORAL EN CONTEXTE DE RELATIVE STABILITÉ : LEÇONS À APPRENDRE, ACQUIS À PRÉSERVER ET DÉFIS À RELEVER

Au plan théorique, la réflexion sur les approches de sécurisation du foncier pastoral doit prendre en compte le fait que dans le contexte ouest-africain caractérisé par une forte compétition entre différents usagers des espaces ruraux, le facteur au cœur de la conflictualité n'est pas tant l'insuffisance des ressources naturelles à exploiter, que l'incapacité des dispositifs institutionnels à assurer un arbitrage efficace en faveur de l'accès équitable des acteurs concernés à ces ressources. Il est également important de questionner la pertinence de la conception classique qui focalise les analyses

10. La Déclaration de N'Djamena sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharosahéliens, adoptée en mai 2013, a fait bouger les lignes, en incitant les institutions d'intégration et les partenaires techniques et financiers à initier des projets en faveur du pastoralisme.

11. Il s'agit notamment du Projet régional d'appui au pastoralisme (PRAPS), du Programme régional d'investissement en faveur de l'élevage dans les pays côtiers (PRIDEC), du Programme régional d'éducation et formation des populations pastorales en zones transfrontalières (PREPP), du Programme d'appui à la résilience des systèmes agropastoraux en Afrique de l'Ouest (PARSAO), du Projet de renforcement de la résilience au Sahel à travers la mobilité du bétail (BRACED), du Projet élevages et pastoralisme intégrés et sécurisés en Afrique de l'Ouest (PEPISAO) et du Projet régional de dialogue et d'investissement pour le pastoralisme et la transhumance au Sahel et dans les pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest (PREDIP). Il convient de souligner que le PRIDEC a été conçu par les Organisations pastorales régionales préoccupées de constater que la zone d'intervention du PRAPS ne couvre pas les pays côtiers ; ce qui fait que le projet ne prend pas en compte la problématique de la mobilité transfrontalière entre le Sahel et la Côte. Le PEPISAO et le PREDIP constituent des volets spécifiques du PRIDEC, alors que les pays côtiers n'ont pas pu réussir à financer leur PRIDEC/pays.

12. Le dispositif de suivi des transhumances mis en place conjointement par le Réseau Billital Maroobé et l'Organisation internationale pour les migrations a recensé, en décembre 2020, environ 1 million de têtes de bovins bloqués sur le chemin du retour vers leurs terroirs d'attache et en janvier-février 2021, 1,5 million d'animaux.

>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

sur les conflits « agriculteurs-éleveurs », en réduisant le champ de la sécurité à des antagonismes entre deux communautés présentées sous des traits professionnels, ethniques ou religieux. Une telle approche tend en effet à occulter la diversité et la flexibilité des relations non conflictuelles entre l'ensemble des catégories d'usagers des espaces ruraux (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers, etc.), mais aussi à sous-estimer la réalité de l'évolution des systèmes de production agricole vers l'agropastoralisme qui s'affirme désormais comme la clé de voute de la résilience face aux aléas climatiques.

Outre l'élaboration d'instruments juridiques et réglementaires précédemment discutée, les efforts de sécurisation du foncier pastoral se sont appuyés sur la mise en œuvre d'une démarche d'aménagement et de gestion concertée des espaces agropastoraux. Dans ce cadre, de nombreuses expériences ont été menées à l'initiative des acteurs locaux, à différentes échelles d'intervention (locales, communales, intercommunales, et plus récemment transfrontalières, etc.). En règle générale, ces expériences sont articulées autour de paquets d'activités intégrées (aménagement de zones pastorales, implantation de points d'eau, délimitation et balisage de couloirs de transhumance, mise en place de systèmes de gestion inclusive et équitable des ressources pastorales, etc.). Du point de vue opérationnel, elles s'appuient sur un processus de négociation/renforcement des accords sociaux entre acteurs ruraux partageant un même territoire ou vivant dans des espaces contigus et qui sont déjà engagés dans des relations sociales plus ou moins anciennes.

Les communications présentées lors du séminaire régional de Saint-Louis (mars 2023) et du colloque régional sur la sécurisation du foncier agropastoral tenu à N'Djamena (novembre 2021¹³) ont mis en exergue la diversité des modèles de sécurisation du foncier pastoral testés sur le terrain. Il s'agit notamment du Bénin avec l'expérience d'aménagement pastoral portée par le Groupement Intercommunal des Collines (GIC); du Burkina Faso, avec l'expérience d'aménagement et de sécurisation des espaces pastoraux dans la région de l'Est; du Niger, avec l'expérience de préservation des espaces pastoraux, grâce à l'élaboration et l'application de schémas d'aménagement foncier (SAF); et enfin du Sénégal, avec l'expérience d'établissement de mécanismes d'articulation entre les Plans d'occupation et d'affectation des sols et les Unités pastorales (UP).

Les approches promues dans le cadre de ces expériences mettent l'accent sur des préoccupations communes relatives à :

- la préservation et/ou la réhabilitation des espaces pastoraux;

- la sécurisation de la mobilité du bétail, grâce à la délimitation et au balisage des aires de pâture, des couloirs de transhumance et des pistes à bétail;
- et la mise en place d'un dispositif de régulation de l'accès aux ressources pastorales. Dans le cas spécifique du Ferlo au Sénégal, les Unités pastorales (UP) mises en place semblent constituer un outil pertinent de sécurisation du foncier pastoral, face à la progression du front agricole. L'impact des UP est renforcé par l'approche en grappe qui permet de couvrir une large part du territoire communal.

S'agissant de la sécurisation de la mobilité transfrontalière du bétail, des initiatives ont été entreprises en vue de mettre en cohérence le tracé des couloirs de transhumance entre les zones de départ, de transit et d'accueil, de manière à créer une correspondance entre les postes de sortie des pays sahéliens et les postes de franchissement des frontières des pays côtiers. Dans certains cas de figure, les organisations pastorales ont cherché à promouvoir une meilleure entente mutuelle entre les transhumants transfrontaliers et les communautés d'accueil, en vue de favoriser la conclusion d'accords sociaux comme base de coopération pour une gestion concertée des ressources communes.

Il convient de mentionner que dans la plupart des cas, les expériences menées sont porteuses d'innovations d'intérêt. Ainsi, en ce qui concerne la question du financement, la démarche d'intercollectivités initiée dans la région de l'Est du Burkina Faso a posé des jalons pour un financement durable des infrastructures pastorales, à travers le réinvestissement d'une partie des recettes collectées au niveau des marchés à bétail au profit de l'élevage, notamment dans l'entretien des pistes à bétail et du réseau hydraulique. De l'avis des acteurs concernés, c'est au niveau des marchés à bétail d'un territoire donné qu'il faudrait mobiliser les financements (grâce à la collecte de taxes) permettant de garantir la gestion durable des infrastructures pastorales, notamment les pistes à bétail et les points d'eau qui les jalonnent, ainsi que les banques d'aliments à bétail¹⁴.

L'originalité de la démarche appliquée dans le cadre de l'expérience conduite par le Groupement intercommunal des Collines (GIC) au Bénin réside dans le fait qu'elle s'appuie sur une alliance entre une organisation d'agropasteurs et une intercommuna-

13. <https://www.foncier-ndjamena2021.org/>

14. Ce modèle est à l'opposé de la situation qui prévaut dans plusieurs zones pastorales où de multiples taxes, légales ou non, sont prélevées sur les marchés à bétail à destination de tout autre usage que l'investissement et le soutien aux pasteurs qui génèrent la richesse échangée.

>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

lité ; ce qui contribue à faciliter les interventions au niveau de la filière agropastorale. Par ailleurs, le GIC a créé les conditions propices à un suivi durable des aménagements pastoraux, grâce à l'établissement d'un mécanisme de défraiement des membres des comités de gestion des pistes à bétail.

Toutefois, ces acquis ne doivent pas faire perdre de vue les nombreux défis qui persistent. L'expérience menée dans la région de l'Est du Burkina Faso montre qu'en dépit des progrès accomplis, il n'existe pas encore de zones pastorales véritablement sécurisées. La sécurisation des espaces pastoraux s'appuie sur la conclusion d'accords sociaux au terme d'un processus de négociation qui s'avère généralement long et aléatoire, parce que les enjeux des désaccords entre les différents groupes d'utilisateurs sont difficiles à concilier. Dans les cas de figure de la protection des zones de pâture ou de la réhabilitation des terres dégradées, l'accord social peut être remis en cause à tout moment, en l'absence d'une stratégie de portage politique intégrant non seulement l'élaboration d'un plan d'aménagement et/ou de gestion des sites, mais aussi la formalisation des droits fonciers des éleveurs. En outre, le droit local négocié entre les acteurs de la gestion des communs pastoraux est actuellement peu pris en compte dans la législation nationale. Par conséquent, les outils permettant de le rendre concret sont peu utilisés.

En contribuant à l'apaisement des rapports entre les divers usagers des espaces ruraux de la région de

Dozzo au Niger, l'application du schéma d'aménagement foncier (SAF) a favorisé l'instauration d'un rituel des négociations socio-foncieres. Cette situation tend à faire perdre de vue le lien nécessaire entre l'aménagement foncier et l'anticipation. En d'autres termes, le dispositif du SAF ne recèle pas une réelle capacité d'anticipation des risques et des conflits, alors que l'évolution contextuelle induit une reconfiguration des liens sociaux intra et intercommunautaires.

L'expérience des Unités pastorales (UP) implantées au Sénégal fait ressortir les enjeux de durabilité du financement des dispositifs de concertation et de régulation de l'accès aux ressources naturelles au-delà de l'intervention des projets. Il convient de rappeler que depuis 2015, l'approche de création et d'accompagnement des UP privilégie un modèle de gestion des ressources basé sur les liens Communes – Unités pastorales – Association des usagers de forage (ASUFOR) ; ce modèle prévoit le reversement aux UP d'une partie de la taxe d'abreuvement collectée par les ASUFOR¹⁵. Or, la situation de nombreuses ASUFOR (déficit de transparence, mauvaise gouvernance, entretien défailant des infrastructures, etc.) et la nouvelle réforme du secteur de l'hydraulique portée par l'Office des forages ruraux (délégation de service à des opérateurs privés) font peser un risque fort sur les possibilités de financement pérenne des UP.

15. AVSF, 2015, *Gestion pastorale au Sénégal. Des UP au Sénégal pour un accès durable et équitable aux ressources naturelles. Les expériences innovantes d'AVSF*, Lyon, AVSF.

Jour de marché dans la localité de Eggo, département de Bermo au Niger © Oussoubou Touré



>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

> LE PASTORALISME À L'ÉPREUVE DE LA RUÉE VERS LES TERRES PASTORALES

L'extension, parfois rapide, des transactions foncières marchandes dans de nombreuses zones rurales ouest-africaines suscite des inquiétudes parce que les nouvelles dynamiques qui prennent de l'ampleur, notamment autour des terres pastorales, mettent les éleveurs aux prises avec des acteurs qui appartiennent à un autre monde, celui des industries extractives et de la promotion immobilière. Ces acteurs sont capables de s'imposer dans le rapport de force qu'ils installent au moment de s'approprier un espace pastoral communautaire.

La ruée des sociétés multinationales sur les richesses naturelles disponibles dans les espaces pastoraux de la zone sahélienne (uranium, pétrole, gaz, or, etc.) débouche sur l'obtention par ces investisseurs de titres fonciers miniers ou pétroliers qui couvrent une partie ou la totalité des espaces sur lesquels des pasteurs exercent un droit d'usage prioritaire¹⁶.

Dans la plupart des zones concernées, les communautés pastorales ne sont pas impliquées dans le processus de consultation, en particulier dans les études d'impact environnemental et social ; pourtant elles constituent les premières victimes de l'implantation des industries extractives qui engendre de multiples impacts négatifs, notamment la dégradation de la santé humaine et animale, la perte de terres de parcours, la surexploitation et la pollution des points d'eau, et la baisse de la productivité animale.

Les terres pastorales sont également menacées par le phénomène des lotissements réalisés dans les zones périurbaines, sur des espaces pastoraux relevant du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales. Cette situation résulte de l'extension rapide de l'urbanisation et de la spéculation foncière qui est entretenue par l'émergence d'une classe moyenne citadine en quête d'accès au logement, particulièrement à des maisons individuelles. Ainsi, les terres pastorales situées à proximité de certaines grandes villes (par exemple Tillabéry et Niamey au Niger, Dakar au Sénégal) sont achetées par des promoteurs immobiliers qui les convertissent en parcelles d'habitation plus rentables à leurs yeux.

16. Dans le cas spécifique du Niger, la législation pastorale indique que lorsque les titres miniers et pétroliers couvrent une partie ou la totalité des espaces sur lesquels les pasteurs exercent un droit d'usage prioritaire, l'occupation des terrains nécessaires aux activités minières et pétrolières ne peut être accordée qu'après une juste et préalable indemnisation. En réalité, ces possibilités d'indemnisation ne sont pas effectives à cause de l'absence de textes d'application concernant l'indemnisation dans le domaine spécifique des industries extractives.

> LE PASTORALISME DANS LES ZONES INSURRECTIONNELLES

En plus des bouleversements observés dans les zones périurbaines qui sont confrontées au mitage des espaces agropastoraux, on constate que la zone sahélienne connaît depuis 2012 une crise sécuritaire récurrente que l'on doit appréhender comme la conséquence d'une crise plus large qui touche les sociétés sahéliennes et ouest-africaines. Les causes structurelles de cette crise profonde sont liées principalement à la défaillance des systèmes de gouvernance, la détérioration de la confiance entre les citoyens et l'État, la géopolitique des ressources naturelles et les effets pervers de l'aide extérieure.

Présentement, l'extension des zones de turbulences confrontées à la chronicisation des incidents sécuritaires (attaques perpétrées par les groupes djihadistes, violences commises par les milices d'autodéfense et exactions imputées aux forces de défense et de sécurité) a transformé de nombreuses zones pastorales en espaces de non-droit caractérisés par l'absence d'État. Cette situation entraîne des répercussions majeures sur les sociétés pastorales qui sont impactées par plusieurs facteurs, notamment :

- l'interruption de l'offre de services publics particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la communication, de l'énergie et de la sécurité ;
- le basculement dans une situation d'extrême précarité de nombreux pasteurs qui sont victimes de razzias sur le bétail et sont pris en étau entre groupes djihadistes et forces de défense et de sécurité ;
- la perturbation des systèmes de mobilité du bétail (restriction des possibilités de déplacement, modification des itinéraires, etc.) et la paralysie de l'économie pastorale (fermeture de marchés de bétail s'accompagnant d'une forme de légitimation du commerce des animaux volés) du fait de l'expansion de la violence et de la mise en œuvre des politiques de lutte contre le terrorisme (fermeture des frontières, création de « zones d'intérêt militaire », etc.) ;
- l'exposition des pasteurs à diverses formes de prédation (vol de bétail, racket, prélèvement d'impôt forcé, kidnapping, etc.) qui amplifient les effets du processus de décapitalisation du bétail ;
- la modification du système de gouvernance des ressources naturelles avec les acteurs de la violence devenus les nouveaux maîtres de « la brousse » ;
- la concentration des troupeaux en déplacement dans des espaces plus sûrs mais très restreints, avec pour conséquence une montée des tensions intercommunautaires autour de l'accès et de l'exploitation des ressources pastorales.

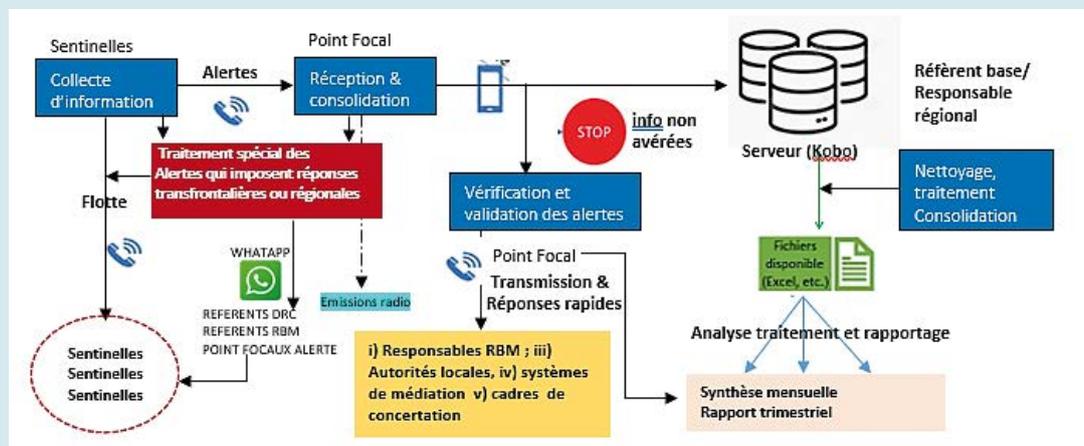
>> Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest <<

Les outils de veille informative et d'alerte sur les conflits du Réseau Billital Maroobé (RBM) au service de la mobilité pastorale

Conscient du caractère stratégique que revêt la collecte et la diffusion des informations dans un contexte d'insécurité chronique et mouvante, le RBM a établi un système de veille et d'alerte sur les conflits. Ce dispositif permet de collecter des données sur les déplacements massifs ou précoces des animaux et les risques qui y sont

associés, afin de diffuser des informations et des alertes visant à prévenir ou atténuer les conflits. Le fonctionnement du système de veille et d'alerte s'appuie sur la mobilisation par les organisations membres du RBM d'un réseau endogène de relais et de sentinelles chargés de collecter et de faire remonter les informations et les alertes¹⁷.

Configuration du dispositif d'alerte¹⁸



La mise en place du dispositif d'alerte sur les conflits s'intègre dans une démarche globale de suivi des transhumances s'appuyant sur : la cartographie des couloirs de transhumance et des zones de concentration des troupeaux transhumants, et le comptage des animaux en déplacement au niveau des points de passage clés situés le long des couloirs de transhumance (par espèces animales).

L'utilisation des outils de veille/alerte a permis d'enregistrer des résultats importants, notamment :

- des cartes actualisées sur les flux de transhumance et les stocks ;
- des alertes diffusées à l'intention des décideurs locaux, des transhumants et des communautés d'accueil ;
- la mise au point de réponses aux défis identifiés, grâce à l'utilisation des données collectées et traitées ;

- le développement d'actions de plaidoyer et d'interpellation en ciblant les décideurs politiques impliqués dans les instances régionales et nationales (Réseau de prévention des crises alimentaires, Prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest, Comité technique du cadre harmonisé, etc.).

17. Les alertes diffusées sont de deux types : l'alerte « prévention » qui se rapporte à des déplacements inattendus d'animaux (précoces, tardifs, massifs), susceptibles d'engendrer des difficultés ; et l'alerte « événement » qui est déclenchée en cas de conflit agropastoral ou de choc naturel, afin de fournir des informations destinées à susciter ou orienter une réponse appropriée. Les alertes sont diffusées à travers des rapports succincts, les radios communautaires et les messages envoyés dans les groupes WhatsApp.

18. Réseau Billital Maroobé, 2021, *Pilotage du système de suivi et d'alerte précoce des conflits sur les ressources agropastorales*, Note technique et méthodologique.

>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

> LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR LE CAP SUR UNE ÉCONOMIE POLITIQUE DU SYSTÈME FONCIER INTÉGRANT LES INTÉRÊTS DU PASTORALISME

Au Sahel et en Afrique de l'Ouest, l'augmentation de la pression humaine sur les terres s'accompagne de l'exacerbation de la concurrence pour l'accès au foncier et aux ressources naturelles. Dans la plupart des territoires pastoraux et agropastoraux, les racines des anciens conflits liés à l'usage concurrentiel des ressources communes restent vivaces, ce qui entretient les tensions entre agriculteurs et éleveurs, mais aussi entre éleveurs résidents et transhumants.

En raison de l'expansion de l'insécurité, les déplacements de populations rurales qui se font généralement sur des bases communautaires – 3 154 396 personnes, selon les données publiées par le Haut-Commissariat aux réfugiés en mars 2023¹⁹ – ont bouleversé les droits d'usage des ressources naturelles, le plus souvent au bénéfice des communautés restées sur place. Dans le même temps, les flux massifs de personnes déplacées internes s'accompagnent de la montée des conflits avec les communautés hôtes autour de l'accès aux ressources naturelles (terres cultivables, points d'eau, aires de pâturage, ressources forestières, etc.).

Pourtant l'image d'une polarisation des communautés amplifiée par les médias sociaux ne correspond que partiellement à la réalité du terrain. Une étude réalisée par le RBM (2021²⁰) montre que

19. Ces données concernent les pays du Sahel central (Burkina Faso, Mali et Niger), la Mauritanie et le Tchad.

20. Réseau Billital Maroobé, 2021, *Se mobiliser contre la communautarisation, facteur d'exacerbation des crises pastorales et sécuritaires dans l'espace sahélien*, Note politique n° 1.

les différentes communautés sont prisonnières des crispations identitaires et ethniques qui contribuent à entretenir les préjugés préexistants, mais qu'elles tentent souvent de se soustraire de la tutelle des groupes armés pour construire une paix locale durable.

Les discussions entre les participants à l'atelier de Saint-Louis ont fait ressortir l'urgence d'agir, en vue de soutenir l'engagement des communautés rurales ouest-africaines en faveur d'initiatives porteuses de lien social et d'amélioration de la gouvernance des territoires ruraux, mais permettant également d'appliquer plus d'outils de défense des droits agropastoraux et de commerce du bétail, afin de limiter les abus de la gouvernance locale qui sont souvent à l'origine de l'embrasement des conflits.

A cet effet, les exigences à prendre en charge portent sur :

- la promotion d'une nouvelle économie politique du système foncier permettant de sortir de la logique de l'accumulation des injustices et des iniquités qui est porteuse de germes de révolte pouvant entraîner les acteurs sur le chemin de la violence ;
- Le développement d'approches prenant en compte l'enjeu de la sécurisation des droits fonciers des éleveurs par un régime des communs pastoraux effectivement reconnu et formalisé ;
- le développement de l'agropastoralisme en mettant l'accent sur les composantes économiques, sociales, environnementales et techniques de l'association agriculture-élevage, de manière à dépasser l'échelle de l'unité de production pour prendre en considération l'organisation sociale et territoriale, l'évolution des marchés et les contraintes de gestion collective des ressources (disponibilités en terres agricoles et de parcours).

Berger conduisant un troupeau bovin au Ferlo, dans le Nord du Sénégal © Ibra Touré



>> *Préserver le pastoralisme. Les défis de la reconnaissance des communs pastoraux dans un contexte de crise multidimensionnelle en Afrique de l'Ouest* <<

> CONCLUSION

Les approches de sécurisation du foncier pastoral mises en œuvre au cours des deux dernières décennies ont été des facteurs de progrès, mais aussi une grande source de risque. En effet, les options en matière de sécurisation foncière ont été raisonnées aux échelles locales, alors que le fonctionnement des systèmes d'élevage pastoral repose sur la mobilité (accès à des espaces imbriqués et complémentaires du point de vue écologique) qui constitue la principale stratégie d'adaptation aux aléas et à la variabilité climatique. La portée des interventions micro-locales est d'autant plus limitée que le phénomène des discontinuités territoriales est renforcé par les politiques de décentralisation, avec pour conséquence un affaiblissement de la capacité des systèmes d'élevage mobile à se déployer sur de vastes espaces débordant les frontières des communes.

Un autre risque important concerne le développement d'une dynamique de privatisation des ressources communes qui résulte de deux facteurs principaux :

- **le premier concerne l'apparition de nouveaux acteurs qui ont investi dans la production animale et créé des ranchs d'élevage** (spécialisés dans la production de viande, le naissage et le réélevage), en accaparant et privatisant des superficies importantes d'un seul tenant et en exerçant des droits privés exclusifs sur l'espace clôturé ;
- **le second est relatif à la consolidation du processus de fixation des familles d'éleveurs dans les zones pastorales**, dans un contexte d'une part de prise de conscience de l'importance de la dimension de la territorialité et des enjeux de pouvoirs qui y sont associés et, d'autre part, d'augmentation de la pression foncière, d'affirmation du statut de terres communes conféré aux zones pastorales. Cette évolution tend à favoriser des pratiques exclusives et privatives d'accès aux ressources pastorales qui résultent du mouvement de territorialisation socio-ethnique des espaces pastoraux.

Tous ces phénomènes posent la question de l'efficacité des approches de reconnaissance des communs pastoraux qui sont basées sur le recours aux aménagements et aux actes administratifs. Ils interrogent également sur les démarches préconisées pour permettre aux éleveurs de disposer de ressources fourragères dans les zones dont la vocation pasto-

rale est reconnue. Les pouvoirs publics et plusieurs agences de coopération encouragent le développement des cultures fourragères irriguées par des producteurs individuels²¹. Or, une telle option est problématique compte tenu de la priorité qui est accordée à la gestion collective du pâturage par les communautés pastorales. On constate en outre que faute de comptes d'exploitation prévisionnels mettant en lumière l'investissement, l'amortissement et le coût de l'irrigation, les expériences menées n'ont pas permis de disposer d'éléments fiables sur la rentabilité et la durabilité de l'innovation.

Enfin, il faut souligner que le souci de préparer l'avenir du pastoralisme dans la région commande non seulement de prendre en compte la diversité et la grande complémentarité à développer entre les systèmes d'élevage herbivores et des échelles auxquelles l'activité est pratiquée, mais aussi de promouvoir une cohérence et une articulation entre les échelles d'intervention, tout en essayant de limiter l'expansion continue des zones cultivées. Pour progresser dans cette voie, il conviendrait de définir une vision pour le pastoralisme à l'horizon 2050, ainsi que les options à suivre afin de concrétiser le scénario souhaité. Cet exercice a été lancé par la CEDEAO qui est en train de mobiliser les responsables professionnels, les acteurs des ministères chargés de l'élevage et les ONG, autour de l'élaboration d'une stratégie régionale de développement des élevages et de sécurisation des systèmes pastoraux en Afrique de l'Ouest. Cette stratégie met en évidence les perspectives à moyen terme (2040) et veut soutenir les transformations et le renforcement des complémentarités entre les systèmes au vu des enjeux fonciers notamment. Dans cette même logique, il s'avère nécessaire de renforcer les capacités des organisations de la société civile en matière de veille stratégique permanente permettant d'anticiper les dynamiques en matière de gestion foncière. ●

Cette note a été rédigée par **Oussouby Touré, Sidy Mohamed Seck** (UGB Saint-Louis) et **Pierre-Aimé Ouedraogo**. Remerciements particuliers à **Hubert Ouédraogo** (Cabinet DID international), **Adama Faye** (IPAR), **Blamah Jallo** (RBM) et **Bernard Bonnet** (IRAM) pour la relecture attentive de la note de synthèse et leurs apports.

.....
21. Comme le montre l'expérience menée dans le Ferlo sénégalais, il s'agit de fourrages cultivés et fauchés, puis stockés et distribués au bétail. Les plantes sont cultivées sur des surfaces individuelles réduites et les récoltes contribuent à la complémentation d'une partie du troupeau familial.