

Etat des lieux et analyse de la prise en compte du foncier pastoral dans les politiques et les cadres réglementaires en Afrique de l'Ouest

Octobre 2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Avant-propos

Cette note de synthèse a été rédigée par Oussouby Touré et Adama Faye (IPAR). Elle a été enrichie de contributions de plusieurs membres et partenaires d'Inter-réseaux, qui ont contribué à sa finalisation. Nous souhaitons remercier en particulier Bernard Bonnet (IRAM), Patrick Delmas (RECA Niger), ainsi que l'ensemble des participants de la rencontre de juin 2015 qui ont échangé sur le contenu de cette synthèse.

Cette synthèse a été réalisée avec le soutien de la Coopération Suisse.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| 1. LE FONCIER PASTORAL, UNE DIMENSION OUBLIEE DES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES CONSACREES A L'ELEVAGE | 5 |
| A. INNOVATIONS MAJEURES APPORTEES AU COURS DES DERNIERES ANNEES EN MATIERE D'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PASTORALISME | 6 |
| B. PRINCIPALES LACUNES DES CADRES JURIDIQUES CONSACRES AU PASTORALISME | 8 |
| 2. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DU FONCIER PASTORAL PAR LES INSTITUTIONS REGIONALES | 10 |
| A. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DE L'ELEVAGE DANS L'ECOWAP/PDDAA | 10 |
| B. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DU PASTORALISME DANS LE PLAN D'ACTION DE LA CEDEAO | 11 |
| C. DES ATOUTS ET DES FAIBLESSES AU CADRE REGIONAL REGISSANT LE FONCIER PASTORAL..... | 12 |
| 3. LE REGAIN D'INTERET DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS POUR L'ELEVAGE PASTORAL : QUELLES PERSPECTIVES POUR LES PASTEURS ? | 14 |
| A. AU NIVEAU REGIONAL : LE PROJET REGIONAL D'APPUI AU PASTORALISME AU SAHEL (PRAPS) | 15 |
| B. AU NIVEAU GLOBAL : LES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE | 18 |
| 4. LES ENJEUX ET PERSPECTIVES DU FONCIER PASTORAL DANS UN CONTEXTE DE CONCURRENCE ACCRUE ENTRE LES USAGES DES TERRES | 20 |
| A. L'AGENDA SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LA QUESTION FONCIERE A L'ECHELLE MONDIALE..... | 20 |
| B. LE FONCIER PASTORAL A L'EPREUVE DES TRANSACTIONS FONCIERES A GRANDE ECHELLE EN AFRIQUE DE L'OUEST | 20 |
| 5. QUELLES VOIES POUR LA PRESERVATION DU FONCIER PASTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST ? | 22 |
| CONCLUSION | 23 |

Introduction

L'importance du pastoralisme dans l'économie régionale

Du point de vue macroéconomique, l'apport de l'élevage est très important au sein de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), puisqu'il s'élève à 44 % du PIB agricole régional¹. Au niveau de plusieurs pays ouest-africains, cette activité joue un rôle crucial dans la réalisation de la sécurité alimentaire de millions de personnes engagées dans diverses activités de production, de transformation, de commercialisation et de services de la filière de l'élevage. De plus, elle constitue un puissant facteur d'intégration, à travers les échanges multiformes qu'elle permet de développer entre les pays, les territoires et les acteurs.

Dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest, on a affaire à un élevage essentiellement pastoral et agropastoral qui assure la production et l'entretien des animaux domestiques, principalement grâce à l'exploitation mobile des ressources naturelles – herbagères et arbustives – pâturées par le bétail sur des terres non cultivées. La particularité de l'élevage pastoral réside dans le fait qu'il constitue le seul mode de valorisation de vastes zones arides non cultivables, à travers la transformation de la biomasse naturelle en produits animaux consommables par l'homme. La variabilité des ressources naturelles (eau et pâturages) dans le temps et dans l'espace, en fonction de la pluviométrie constitue un aléa propre aux écosystèmes sahéliens comme trame de fond de la production pastorale.

Les contraintes qui pèsent sur le système d'élevage pastoral

Le système d'élevage mobile est confronté actuellement à des contraintes croissantes qui s'inscrivent dans des tendances fortes marquées par la croissance démographique, le changement climatique et la fragilité des institutions publiques face aux défis posés par la crise sécuritaire, les rébellions et les trafics. En effet, la région est loin de réaliser sa transition démographique et la population croît encore à un taux qui assure le quasi doublement de l'effectif presque tous les vingt ans. Cette situation entraîne des impacts ambivalents : autant elle peut être une source d'amélioration de la productivité (effet d'entraînement de la demande), autant, elle accentue la compétition sur les ressources naturelles, avec l'extension progressive des superficies cultivées au détriment des aires de parcours.

Sur un autre plan, la variabilité et le changement climatique entraînent des effets qui accentuent la précarité des systèmes d'élevage pastoraux et modifient les conditions dans lesquelles la mobilité pastorale s'effectue. Ces évolutions imposent d'accorder une attention particulière à la sécurisation de la mobilité pastorale, grâce à une prise en compte appropriée de la problématique du foncier pastoral, en vue de renforcer la résilience du système d'élevage pastoral. Il convient d'insister sur le fait qu'au sein des communautés pastorales, la mobilité constitue l'une des principales stratégies d'adaptation à la variabilité spatio-temporelle des ressources naturelles. L'efficacité de cette stratégie est liée à l'existence d'un réseau de relations et d'accords sociaux qui permettent de négocier et de réguler l'exploitation des ressources pastorales. *"Ce capital social de la mobilité, savamment construit et entretenu par les communautés, doit aujourd'hui s'adapter au développement de nombreux facteurs de vulnérabilité liés à la pression humaine, aux dynamiques de privatisation des ressources communes et à des politiques publiques ne reconnaissant pas toujours un tel mode de vie"* (CEDEAO, 2014)².

¹ Le cheptel de la région est estimé à près de 605 millions de bovins et 160 millions de petits ruminants (ovins et caprins).

² CEDEAO, 2014 : Appel à propositions. Propositions "Opérations innovantes sur la sécurité alimentaires et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest". Directives pour les soumissionnaires.

En dépit de l'ampleur des difficultés auxquelles il se trouve confronté, l'élevage pastoral demeure un important levier de développement économique et social, compte tenu du potentiel et des atouts dont il dispose. En effet, dans un contexte de hausse de la demande en protéines animales (émergence d'un marché régional, de plus en plus solvable, de quelque 440 millions de consommateurs), le développement de l'élevage pastoral représente un véritable enjeu de sécurité alimentaire, de croissance économique durable et d'aménagement des zones pastorales et agropastorales.

Un regain d'intérêt des autorités pour le pastoralisme

Depuis quelques années, les Gouvernements des pays de la région semblent apprécier, à sa juste mesure, l'importance économique et sociale du pastoralisme, ainsi que le rôle crucial que joue la mobilité dans la productivité du cheptel. Ainsi, des politiques publiques novatrices s'emploient à valoriser la contribution du système d'élevage pastoral dans les économies locales, nationales et régionale. Des législations spécifiques au secteur de l'élevage formalisent mieux les droits de jouissance et d'accès des éleveurs aux ressources naturelles (eau, pâturage, résidus culturels et cures salées), notamment au Niger, au Mali et au Burkina Faso.

Au niveau régional et international, on constate un regain d'intérêt des institutions d'intégration et des partenaires techniques et financiers pour le pastoralisme. Cet intérêt a été proclamé de façon claire lors de rencontres internationales, en l'occurrence le colloque organisé à N'Djamena en mai 2013 et le forum de haut niveau tenu à Nouakchott en octobre 2013. Cette dernière rencontre a insisté sur la nécessité de passer des pétitions de principe aux actions concrètes. Elle a fixé comme objectif de *"sécuriser les modes d'existence et les moyens de production des populations pastorales et d'accroître le produit brut des activités d'élevage d'au moins 30% dans les six pays concernés au cours des cinq prochaines années, en vue d'augmenter significativement les revenus des pasteurs, sous un horizon de 5 à 10 ans"*.

Le consensus politique fort construit récemment, lors des rencontres internationales, met en exergue la nécessité d'assurer une meilleure prise en compte de l'élevage et du pastoralisme dans les politiques publiques et les stratégies de coopération. Toutefois, ce consensus ne saurait suppléer à l'absence d'un cadre politique régional dédié au pastoralisme en Afrique de l'Ouest. Il existe un *"Plan d'Action pour le Développement et la Transformation de l'Elevage dans l'espace CEDEAO - Horizon 2011-2020"*. Mais, le cadre politique, la stratégie et le plan d'action bien que liés par une relation de subordination, emploient des modes d'action souvent différents et doivent par conséquent être distingués les uns des autres.

Faute de bénéficier du soutien d'un cadre politique cohérent, le pastoralisme est menacé par un certain nombre de phénomènes qui, même s'ils ne conduisent pas à sa disparition en tant qu'activité caractérisée par des spécificités sociales et économiques, peuvent contribuer à freiner le développement et la reproduction de ce mode spécifique d'élevage. Une telle évolution conduirait une frange importante de la population de la région à basculer dans la précarité.

Face aux menaces qui pèsent sur la mobilité, sur laquelle repose le fonctionnement du système d'élevage pastoral, il semble judicieux de mener un exercice de capitalisation portant sur le foncier pastoral, en vue d'identifier les leviers permettant de créer un environnement global favorable aux activités d'élevage pastoral. Il importe de préciser que 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, 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. Pour

consolider ces droits, il est indispensable d'améliorer la gouvernance du secteur de l'élevage et du pastoralisme, à travers la promotion d'un certain nombre de règles et de directives régionales, suivies de législations et d'autres dispositions concrètes d'application au niveau des pays.

Le présent document s'intéresse à trois questions essentielles, à savoir : quels enseignements pourrait-on tirer de l'expérience passée autour du foncier pastoral pour les années à venir ? Quels sont les éléments qui invitent à l'optimisme ou au pessimisme ? Quels jalons devrait-on poser pour sécuriser la mobilité du bétail et renforcer la résilience des systèmes d'élevage mobile ?

1. Le foncier pastoral, une dimension oubliée des politiques publiques nationales consacrées à l'élevage

Le cadre politique d'intervention dans le secteur de l'élevage au niveau des pays a été affecté par la mise en œuvre des réformes d'ajustements structurels conduites depuis le début des années 90. A la suite de ces réformes, les pays se sont engagés dans l'élaboration des Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP). Désormais, toutes les politiques sectorielles sont conçues en tenant compte des orientations et des objectifs stratégiques des SCRCP.

En dépit de cette référence commune, les cadres de programmation dans le secteur de l'élevage diffèrent selon les pays³. Dans la plupart des pays sahéliens, les États se sont dotés de politiques de l'élevage qui se sont parfois affranchies de celles plus globales de développement agricole. Cette spécificité s'accompagne de la mise en place d'institutions autonomes, dédiées au développement de l'élevage (Ministère, services centraux, etc.). Cette dynamique a donné plus de visibilité aux politiques et stratégies de développement de l'élevage. En revanche, dans les pays côtiers, l'élevage est intégré dans l'agriculture au sens large du terme.

Il convient de signaler que ce sont les Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles (PNIA) qui constituent le cadre de référence de la programmation dans le secteur agricole en général, et celui de l'élevage en particulier⁴. À partir de ces documents, les pays se sont dotés de stratégies, programmes et projets majeurs de développement de l'élevage. Ces stratégies d'appui à la promotion de l'élevage ciblent les maillons de la filière perçus comme prioritaires et mettent l'accent sur l'amélioration de la production et de la santé animale, la promotion des échanges et de la commercialisation. Dans certains cas rares, l'exigence de la sécurisation de l'élevage pastoral est prise en compte, à travers le développement d'activités centrées sur la gestion de la mobilité pastorale. Ainsi, le Plan National de Développement de l'Élevage (PNDE) adopté par le Sénégal en 2011, par exemple, prend en compte la nécessité de *"la sécurisation des systèmes d'élevage pastoral, agropastoral et périurbain par une gestion rationnelle des ressources naturelles"*.

C'est la situation inverse qui prévaut au Burkina Faso où la Loi d'Orientation Relative au Pastoralisme (LORP) affirme l'intérêt que présente la mobilité pastorale et reconnaît la nécessité de sécuriser la transhumance. Mais, cet acquis est remis en cause par l'article 2 du décret n° 2007-416 portant sur les modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces et terroirs réservés à la pâture du bétail. Cet article met l'accent sur *"la promotion de*

³En dépit des préoccupations affichées par les Gouvernements des États de la CEDEAO, l'élevage constitue le parent pauvre des politiques publiques. Il est généralement intégré dans les politiques agricoles, ce qui le rend moins visible, tant au niveau des moyens publics alloués que des structures d'encadrement au développement. Les ressources allouées au développement de l'élevage dépassent rarement 10% de celles destinées à l'ensemble du secteur agricole.

⁴Rappelons que les PNIA sont des évaluations chiffrées du volume des investissements indispensables pour atteindre au moins 6% de taux de croissance dans le secteur agricole, taux jugé nécessaire pour réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015 (OMD).

l'élevage, notamment la sédentarisation et la modernisation à terme de l'élevage traditionnel". A cet effet, des mesures sont préconisées pour créer les conditions d'une disparition progressive de la transhumance.

Une lecture attentive des lignes directrices des politiques de développement de l'élevage permet de remarquer que la faible prise en compte de la dimension du foncier pastoral dans ces politiques d'élevage découle de leur orientation globale qui s'articule autour de l'intensification de la production. Pour l'essentiel, les pays sahéliens misent sur la modernisation des systèmes de production animale, à travers l'intensification et la valorisation des sous-produits (développement de la transformation) pour améliorer la productivité, augmenter la production et conquérir durablement les marchés des pays côtiers. Ces pays se positionnent comme des exportateurs nets de viande en direction des pays côtiers. Par conséquent, les axes d'intervention privilégiés portent sur : (i) l'amélioration des productions animales ; (ii) le renforcement de la couverture sanitaire du cheptel ; et (iii) la promotion des échanges et de la commercialisation des produits de l'élevage.

Malgré la pression parasitaire des trypanosomes, les pays côtiers affichent l'ambition de renforcer leur autosuffisance nationale en produits animaux. A cet effet, ils se proposent de combiner deux stratégies importantes : (i) la promotion de l'élevage de ruminants et de l'embouche ; et (ii) le développement de la production avicole (œufs et poulets de chair)⁵. Le foncier pastoral n'est pas explicitement pris en compte dans les politiques publiques de ces pays.

La faible prise en compte de la dimension du foncier pastoral suscite d'autant plus d'interrogations que l'interdépendance entre le Sahel et les pays côtiers s'est accrue considérablement, tant pour la production animale que pour la mise en marché du bétail. À cause d'un déficit croissant de ressources pastorales dans la zone sahélienne, la transhumance transfrontalière est d'autant plus nécessaire pour permettre aux troupeaux de poursuivre leur cycle de croissance en allant pâturer dans les pays côtiers.

a. Innovations majeures apportées au cours des dernières années en matière d'encadrement juridique du pastoralisme

Au niveau des pays sahéliens, des efforts réels ont été consentis par les pouvoirs publics au cours des dix années écoulées pour préserver la mobilité pastorale au moyen d'instruments juridiques. La Charte pastorale au Mali, le Code pastoral en Mauritanie, la Loi d'orientation sur le pastoralisme au Burkina Faso et l'Ordonnance sur le pastoralisme au Niger traduisent la volonté politique des Etats de légiférer sur les ressources pastorales⁶.

⁵ Cette dernière stratégie a enregistré des succès importants au Nigeria, au Cameroun, au Ghana et en Côte d'Ivoire. Ces pays côtiers sont quasi autosuffisants en viande de volaille, et s'appuient, pour préserver ces acquis, sur des politiques protectionnistes (Cameroun, Nigeria), ou sur l'application de mesures de sauvegarde permettant de favoriser la production domestique (Côte d'Ivoire).

⁶ Plus récemment, le Sénégal et le Bénin ont entamé l'élaboration de législations pastorales.



État des lieux de l'adoption de législations pastorales en Afrique de l'Ouest

- Pays ayant adopté une législation pastorale
- 1995 Année d'adoption de la législation pastorale
- Pays où une législation pastorale est en cours d'élaboration
- Au Nigeria, des législations pastorales existent dans le Nord du pays. Ces législations visent à cantonner les éleveurs dans des espaces réservés à l'élevage (11 États), limitant ainsi le déplacement des animaux entre les États.

Pour l'essentiel, les textes législatifs adoptés par les pays membres de la CEDEAO ont introduit les innovations majeures suivantes :

- **la sécurisation de la mobilité pastorale.** Les législations pastorales du Niger, du Burkina Faso et du Mali reconnaissent et garantissent la mobilité à l'intérieur du pays et en direction des pays voisins, sous réserve du respect des textes en vigueur dans le pays concerné. Il s'agit là d'une affirmation forte de la reconnaissance du pastoralisme en tant que système de production. Ces législations fixent les principes et les modalités d'un développement des activités pastorales en harmonie avec les autres activités rurales. C'est ainsi que l'Ordonnance relative au pastoralisme du Niger dispose en son article 3 que la mobilité "*est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs, nomades et transhumants, reconnu et garanti par l'Etat et les collectivités territoriales*". Sous cet angle, la mobilité est définie comme une partie intégrante des droits fondamentaux de première génération ayant trait à la libre circulation des personnes et des biens ; lesquels droits doivent être garantis par l'Etat à tout citoyen non privé de ses droits civiques ;
- **l'accès aux ressources naturelles.** Les législations pastorales confèrent aux éleveurs les mêmes droits d'accès aux ressources naturelles qu'aux autres catégories d'acteurs ;
- **la préservation des ressources pastorales.** L'accès aux pâturages et aux points d'eau naturels est libre et ne fait l'objet d'aucune taxation. Le droit d'exploitation des ressources pastorales est assorti d'une disposition de protection des pistes du bétail et des couloirs d'accès aux points d'eau et au pâturage. Des dispositions sanctionnent toute obstruction de l'accès à ces espaces. La Charte pastorale du Mali et la Loi pastorale du Niger imposent aux promoteurs des actions de développement de prendre en compte la nécessité de préserver les ressources pastorales ; ces dernières étant considérées à la fois comme des espaces vitaux pour les pasteurs et des

« éléments essentiels du cadre et de la qualité de vie des populations⁷ ». Il est à souligner que les législations pastorales du Mali et du Niger innovent en imposant la réalisation d'études d'impact environnemental dans les zones abritant les ressources pastorales avant la mise en œuvre de tout nouveau projet. La législation nigérienne va même plus loin en exigeant l'élaboration d'un plan de gestion environnemental et social, lorsque l'activité envisagée est susceptible d'entraver la mobilité pastorale ;

- **la sécurisation des équipements et infrastructures pastorales, notamment au niveau des terroirs.** Les points d'eau et les parcs de vaccination doivent être accessibles. A cet effet, il est formellement interdit d'occuper les couloirs menant à ces équipements ;
- **la reconnaissance de la mise en valeur pastorale des terres.** Cette reconnaissance est formulée de façon explicite dans la Charte pastorale du Mali. L'article 49 de cette loi définit la mise en valeur pastorale comme étant " *constituée par l'exercice habituel et prolongé d'activités pastorales sur un espace relevant du domaine de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, accompagné d'aménagements traditionnels ou modernes et/ou de mesures tendant à la préservation ou la restauration de l'environnement* " ;
- **l'implication des pasteurs et de leurs organisations dans le suivi des pistes à bétail et des ressources pastorales.** Cette participation est prescrite par les législations pastorales du Mali et du Niger ;
- **la clarification du statut du foncier pastoral public pour mettre les espaces pastoraux à l'abri d'une appropriation privative.** Dans la Charte pastorale du Mali, le foncier pastoral relevant du domaine public est constitué par : (i) les pâturages herbacés et aériens naturels ; (ii) les bourgoutières communautaires ; (iii) les terres salées ; et (iv) les gites d'étapes et les espaces aménagés. Au Burkina Faso, le foncier pastoral public se compose des espaces pastoraux d'aménagement spécial, où " *seuls ont accès aux ressources pastorales les pasteurs bénéficiaires d'autorisation ou de titre d'installation* " (article 13) ;
- **le choix de modalités appropriées d'arbitrage des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales.** Les législations privilégient le recours aux instances locales de résolution des conflits dont l'intervention permet de restaurer des relations apaisées entre les différentes parties prenantes au conflit.

b. Principales lacunes des cadres juridiques consacrés au pastoralisme

Toutefois, ces acquis ne doivent pas faire perdre de vue les lacunes inhérentes au cadre législatif qui régit l'activité pastorale. Les principales insuffisances repérées sont les suivantes :

- **un déséquilibre entre les droits reconnus aux pasteurs et aux agriculteurs.** Les législations pastorales ou celles portant sur la gestion des ressources naturelles reconnaissent aux pasteurs 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 usufruit institué sur les terres de parcours. Le droit d'usage prioritaire consacré par la législation pastorale du Niger et du Mali est un pouvoir de gestion et de jouissance reconnu aux pasteurs au sein de leurs

⁷ Article 12 de la Charte pastorale du Mali.

terroirs⁸. Mais, ces droits restent virtuels et soumis à la mise en valeur pastorale. Au Niger, les aires de pâturage, les couloirs de passage, les pistes de transhumance et les enclaves pastorales qui n'ont pas fait l'objet d'un inventaire sont " colonisés " par des champs ou des propriétés privées de nouveaux acteurs (commerçants, fonctionnaires, élus) ;

- **l'existence d'une pléthore d'organes de pilotage et de gestion des ressources naturelles.** Cette situation ne facilite pas la gouvernance locale de ces ressources. Chaque département ministériel met en place ses structures de pilotage. Ainsi au Burkina Faso, on dénombre à l'échelon local divers intervenants qui sont impliqués dans la gestion des ressources naturelles : les comités de gestion des forêts, les structures de gestion des zones cynégétiques, les associations d'exploitants forestiers, les comités villageois de développement, les groupements d'éleveurs qui sont placés sous la tutelle technique du département chargé des ressources animales, etc. Cette pléthore de structures explique en partie la difficulté que l'on rencontre dans la résolution des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles. Chaque fois qu'une partie impliquée dans un conflit n'est pas satisfaite de la décision rendue par une instance locale, elle peut se référer à une autre structure pour solliciter un nouvel arbitrage ;
- **une incohérence entre certaines dispositions de la législation pastorale et celles d'autres textes sectoriels.** Ainsi, la Loi n°10-028 du 12 juillet 2010 qui détermine les principes de gestion des ressources du domaine forestier au Burkina Faso stipule que l'exercice d'un droit d'usage pastoral dans le domaine forestier classé est réservé exclusivement aux animaux des villages riverains du massif forestier. Dans le document cadre de la politique de développement économique du Burkina Faso, la priorité est donnée aux filières jugées porteuses comme la filière bétail-viande en vue de promouvoir des niches et des grappes d'entreprises modernes ;
- **le retard accusé dans l'élaboration et l'adoption des décrets d'application des nouvelles législations pastorales. Dans le cas spécifique du Niger, ce sont seulement 2 décrets d'application sur 14 qui ont été adoptés depuis 2012.** Les autres projets de décrets qui font l'objet de motifs de division dorment dans les tiroirs, en attendant que de nouveaux compromis acceptables par tous les acteurs soient trouvés. Pour l'essentiel, les enjeux des désaccords portent sur : (i) l'interdiction du ramassage de la paille à des fins commerciales, surtout dans la zone pastorale ; (ii) l'ouverture des champs récoltés à la vaine pâture ; (iii) la sécurisation des pistes de transhumance et de couloirs de passage du bétail dans les zones agropastorales ; et (iv) le maintien des agriculteurs déjà installés dans la zone pastorale.
- **le faible degré d'appropriation des législations pastorales par les éleveurs.** Ces textes offrent une série de protections des droits des pasteurs, mais ils restent insuffisamment connus et appliqués.

On retiendra en résumé que les nouvelles législations pastorales sont fondées sur des préoccupations communes qui visent à : (i) assurer la protection des espaces pastoraux qui sont déclarés partie intégrante du domaine public et par conséquent inaliénables ; (ii) garantir aux éleveurs l'accès libre aux ressources pastorales ; (iii) préserver la mobilité pastorale ; (iv) promouvoir la gestion concertée des pâturages, notamment dans les terroirs villageois ; et (v) préciser les modalités d'aménagement et de gestion des espaces pastoraux.

⁸La stratégie de fixation sur le terroir d'attache pendant la majeure partie de l'année (9 mois sur 12) vise à favoriser l'accès des éleveurs aux soins de santé, à l'éducation et aux appuis extérieurs, tout en leur permettant de diversifier leurs sources de revenus. Par ailleurs, la fixation permet aux communautés pastorales de mieux gérer les ressources naturelles disponibles au sein de leurs terroirs d'attache.

La finalité de ces nouvelles législations consiste à aboutir de manière progressive à une codification du droit pastoral. À travers cet exercice, les pouvoirs publics cherchent à édicter les règles relatives à l'activité pastorale, tout en mettant l'accent sur sa rationalisation. Dans leur logique, la codification des règles du pastoralisme permet non seulement d'intégrer dans un même corpus de textes l'ensemble du droit régissant ce secteur, mais aussi de réformer le droit pastoral. Une telle démarche consistant à légiférer pour sécuriser le foncier pastoral est perçue comme un levier d'impulsion d'une dynamique de gestion durable des ressources naturelles.

Dans les faits, les textes juridiques ne valent que par l'application qui en est faite. Or, on constate que l'application de la législation relative au pastoralisme est entravée par plusieurs contraintes qui concernent notamment : (i) l'inexistence des textes d'application ou la lourdeur des dispositifs proposés ; (ii) la faiblesse de la mobilisation des éleveurs autour de ces réformes foncières dont ils n'appréhendent pas toujours les enjeux ; et (iii) le soutien politique limité apporté par les Etats et les organisations d'intégration régionale au combat que mène le mouvement associatif pastoral en faveur de l'application effective de la législation relative au pastoralisme.

2. Une prise en compte insuffisante du foncier pastoral par les institutions régionales

a. Une prise en compte insuffisante de l'élevage dans l'ECOWAP/PDDAA

A l'issue d'un long processus participatif et inclusif, la CEDEAO a adopté en 2005 la politique agricole régionale : l'ECOWAP/PDDAA. A la suite de la conférence sur le financement de l'agriculture régionale qui s'est tenue à Abuja (Nigeria) en 2009, l'ECOWAP est devenu le cadre de référence pour toutes les interventions dans le secteur agricole.

L'opérationnalisation de l'ECOWAP/PDDAA s'appuie sur deux leviers essentiels comprenant : (i) un Plan Régional d'Investissement Agricole (PRIA) et quinze Programmes Nationaux d'Investissement Agricoles (PNIA) ; et (ii) un dispositif institutionnel innovant. Le PRIA combine des investissements et des réformes de politiques publiques (instruments et mesures d'appui à l'intensification, à la régulation des marchés et à l'amélioration de l'accès des populations vulnérables à l'alimentation). Les PNIA traduisent les visions, les ambitions et les priorités des pays.

La Commission de la CEDEAO a entamé la mise en œuvre du PRIA, à travers deux axes forts :

- la mise en place des institutions chargées de piloter, coordonner et exécuter les programmes, mais aussi assurer leur suivi/évaluation et mettre en œuvre l'outil de financement (Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation, Fonds Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation et Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation) ;
- la déclinaison du PRIA et des instruments qui le sous-tendent en projets et programmes susceptibles d'être portés par les institutions régionales, en particulier les organisations socioprofessionnelles de la région ;

Les réseaux régionaux d'éleveurs estiment qu'il est indispensable de renforcer la prise en compte de l'élevage dans les programmes de la CEDEAO, à travers la mise en œuvre d'une série d'interventions ambitieuses et cohérentes. Pour entamer la mise en œuvre opérationnelle du plan d'action qui a été défini par la CEDEAO en faveur de l'élevage, les réseaux régionaux proposent de développer des initiatives dans quatre directions principales :

- la réalisation d'aménagements pastoraux au niveau des principaux axes de transhumance transfrontalière dans les pays de départ et d'accueil des pasteurs ;

- le développement d'une initiative articulée autour de la promotion de la filière lait ;
- l'opérationnalisation de la composante "aliment du bétail " de la réserve régionale de sécurité alimentaire ;
- la définition et la mise en œuvre d'actions visant à promouvoir la citoyenneté mobile dans l'espace communautaire de la CEDEAO.

b. Une prise en compte insuffisante du pastoralisme dans le plan d'action de la CEDEAO

La question du développement de l'élevage est mentionnée dans divers cadres régionaux de planification. Le chapitre 2 du programme du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) pour l'agriculture, l'élevage et la pêche est centré sur le "*renforcement du rôle de l'élevage*". Dans le Plan Régional d'Investissement Agricole de l'ECOWAP, les activités qui contribuent à la promotion de l'élevage sont prises en charge dans le premier objectif consacré à "*la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires*" et dans le deuxième qui a trait à "*la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole*".

En dépit de ces références au secteur, on constate que l'élevage bénéficie d'un faible soutien en investissements publics, tant pour ce qui concerne les infrastructures de production et de transformation que les équipements dédiés au conditionnement des produits animaux. Il souffre également d'une insuffisance de politiques pour dynamiser le commerce régional de ses produits.

Il convient de mentionner que les modalités de prise en charge de l'élevage dans le plan d'action de la CEDEAO comportent des biais liés au fait que les priorités d'intervention portent sur : (i) l'amélioration des productions animales ; (ii) la promotion des filières bétail-viande et lait ; et (iii) la promotion des échanges régionaux des produits animaux.

Encadré n° 1 : L'articulation entre le plan d'action de la CEDEAO et le PRIA

Le plan d'action de la CEDEAO pour le développement de l'élevage a pour objectif global de favoriser "*la transformation et la valorisation économique des filières bétail, viande et lait pour satisfaire de manière durable la sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et procurer des revenus décents à ces actifs, tout en préservant les ressources naturelles*".

Les composantes de ce plan d'action reprennent globalement les orientations du Programme Régional d'Investissement Agricole (PRIA) et sont articulées autour de trois axes :

- *l'amélioration de la productivité et la compétitivité des filières bétail, viande et lait, en s'appuyant sur plusieurs leviers : (i) le renforcement du dispositif de protection sanitaire du cheptel ; (ii) l'amélioration de la sécurité alimentaire du bétail ; (iii) l'augmentation des performances des races animales locales ; et (iv) la structuration des filières de productions animales ;*
- *la création d'un environnement favorable au développement des filières animales, à travers : (i) la sécurisation et la facilitation de la mobilité transfrontalière du bétail, ainsi que la réduction/prévention des conflits ; (ii) la promotion du commerce intra-régional des produits animaux ; (iii) la promotion des sciences et des technologies pour le développement de l'élevage ; (iv) la promotion de l'approche genre ; (v) la mise en place d'une stratégie de communication régionale ; (vi) la mise en place d'une stratégie régionale pour la protection du bien-être des animaux ;*
- *la prévention et la gestion des crises sanitaires, environnementales et l'atténuation de leur impact sur les systèmes d'élevage, à travers : (i) la promotion des mécanismes assurantiels pour les risques climatiques, environnementaux et socio-économiques ; (ii) le renforcement du dispositif d'alerte précoce sur les risques de crise sanitaire, fourragère et hydrique ; (iii) la promotion des mécanismes d'adaptation de l'élevage aux variabilités et changements climatiques et à la dégradation de l'environnement.*

En 2004, la CEDEAO avait adopté un programme de gestion durable des ressources pastorales et de contrôle de la transhumance en Afrique de l'Ouest. Ce programme comportait les composantes ci-après :

- formation, communication sociale et organisation des acteurs de la transhumance ;
- renforcement des capacités institutionnelles nationales ;
- aménagements transfrontaliers et contrôle de la transhumance ;
- étude prospective sur le développement de l'élevage en Afrique de l'Ouest ;
- programme de soutien aux institutions techniques, de formation et des universités dans les domaines de l'agroéconomie et du pastoralisme.

Certaines composantes du programme ont été mises en œuvre, notamment celle relative à la réalisation de l'étude prospective sur le développement de l'élevage. En revanche, celle dédiée aux aménagements transfrontaliers n'a pas été réalisée. On constate que cette composante qui aborde les questions foncières n'a pas été reprise dans le plan d'action pour le développement et la transformation de l'élevage de la CEDEAO. Il s'y ajoute que le plan d'action n'établit pas de distinction entre les différents systèmes d'élevage en vigueur dans la région. Par conséquent, il ne prend pas en compte, de façon spécifique, les défis qui interpellent l'élevage pastoral.

Dans la logique du plan d'action de la CEDEAO, l'intensification des systèmes d'élevage constitue l'un des leviers permettant d'assurer l'augmentation de la productivité animale en viande et lait. Or, le développement de ce nouveau type d'élevage (système de "*ranching*", élevage laitier en station, élevage intégré à l'exploitation et basé sur un rationnement journalier du bétail) suscite des interrogations parce que, dans leur majorité, les pasteurs ne sont pas disposés à modifier radicalement leurs systèmes d'élevage extensifs.

Dans un contexte où, pour beaucoup d'intervenants et de décideurs, l'intensification de l'élevage est synonyme de sédentarisation et d'abandon de la mobilité, il est indispensable de préciser que les réseaux régionaux d'éleveurs, en l'occurrence le RBM, plaident pour une intensification des productions à l'intérieur de systèmes d'élevage mobiles, grâce à un meilleur accès aux intrants zootechniques et vétérinaires, sans remettre en cause le principe de mobilité des troupeau.

c. Des atouts et des faiblesses au cadre régional régissant le foncier pastoral

Au sein de l'espace CEDEAO, la transhumance transfrontalière est régie par la Décision A/DEC.5/10/98. L'instrument d'application de cette décision est le Certificat international de transhumance (CIT) qui vise à :

- permettre un contrôle des départs des transhumants ;
- assurer une protection sanitaire des troupeaux dans les zones d'accueil ;
- informer à temps les populations des zones d'accueil de l'arrivée du cheptel transhumant.

Encadré n° 2 : Principales dispositions de la Décision A/DEC.5/10/98

Article 7

Le déplacement des animaux transhumants doit se faire par les pistes de transhumance définies par les Etats conformément à l'itinéraire prescrit sur le Certificat international de transhumance de la CEDEAO.

Article 8

Le franchissement de la frontière n'est autorisé que de jour.

Article 9

Les troupeaux non munis du Certificat international de transhumance seront mis en quarantaine aux frais du propriétaire, sans préjudice de l'application des sanctions prévues par les lois du pays concerné.

Article 10

La garde des animaux transhumants est obligatoire, aussi bien en cours de déplacement que pendant le pâturage.

Article 14

Chaque pays fixe la période d'entrée et de sortie du bétail transhumant sur son territoire et en informe les autres Etats.

Article 15

Chaque Etat définit les zones d'accueil du bétail transhumant et procède à l'évaluation de la capacité d'accueil maximale de chaque zone. L'éleveur est tenu de conduire son troupeau dans la zone d'accueil qui lui a été désignée par les agents servant au poste d'entrée.

L'adoption de ce cadre réglementaire a induit des effets positifs importants qui se sont traduits par:

- la définition de règles permettant de régir l'accès du bétail transhumants aux ressources pastorales dans les zones d'accueil ;
- l'impulsion d'une dynamique de coopération entre certains pays limitrophes pour prendre en charge, de façon concertée, les flux de transhumance transfrontalière ;
- la création de comités nationaux chargés de la transhumance dans plusieurs pays, en l'occurrence le Niger et surtout le Togo où cette structure est réellement opérationnelle.

Encadré n° 3 : Missions et modalités de fonctionnement du Comité national de transhumance du Togo

Au regard de la gravité de la situation engendrée par le climat de tensions entre les pasteurs sahéliens et les populations locales, la gestion des flux de transhumance transfrontalière est devenue un sujet de préoccupation majeure pour les autorités togolaises. Pour faire face à l'afflux d'importants effectifs animaux (76 984 bovins recensés dans 19 préfectures en 2009), le Gouvernement a mis en place un Comité National de Transhumance (CNT) qui dispose de relais aux niveaux préfectoral et cantonal.

Les principales missions assignées au CNT portent sur :

- *le contrôle par tous les moyens légaux des mouvements des transhumants et de leur bétail sur toute l'étendue du territoire national ;*
- *la canalisation des bouviers transhumants et de leurs animaux vers les zones d'accueil qui ont été retenues, en veillant à ce qu'ils empruntent les voies de transhumance définies ;*
- *le suivi sanitaire des animaux transhumants et l'encadrement technique des éleveurs qui les accompagnent ;*
- *la garantie du respect par les éleveurs transhumants, des textes réglementaires en vigueur au Togo ;*
- *le règlement à l'amiable des conflits entre les tiers et les éleveurs transhumants, en cas de dégâts occasionnés par les éleveurs ou leurs animaux ;*

- le maintien des relations de concertation avec les comités nationaux similaires au niveau des pays voisins de la sous-région, s'il en existe ou avec toute autre structures similaires, à travers l'organisation régulière de rencontres transfrontalière.

Le CNT regroupe en son sein les différents ministères directement impliqués dans la gestion des ressources naturelles, ainsi que le ministère chargé de sécurité intérieure. Treize ministres (13)⁹ siègent au sein du CNT, en plus des directeurs des services centraux concernés par la transhumance. Le comité national et les comités préfectoraux se réunissent tous les mois durant la période de la transhumance dont le calendrier est fixé par l'arrêté ministériel. Le CNT se réunit en session extraordinaire, chaque fois que de besoin, sur convocation de son président.

Depuis sa création, le CNT a engagé un ensemble d'initiatives parmi lesquelles : (i) la validation de la nouvelle carte de transhumance, (ii) la fixation de la période autorisée de transhumance sur le territoire togolais, et (iii) l'élaboration d'un plan de gestion de la transhumance. Ces initiatives visent à garantir la stabilité sociale qui est une condition indispensable pour le développement économique du Togo.

En dépit de ces acquis, force est de constater que la Décision A/DEC.5/10/98 n'est pas réellement appliquée et souffre des principales insuffisances suivantes :

- une mise en application difficile du CIT dans les pays d'accueil ou parfois son rejet pur et simple ;
- une méconnaissance du dispositif institutionnel et du cadre réglementaire relatif à la transhumance par les acteurs concernés (pasteurs transhumants, populations des zones de transit et d'accueil, responsables des collectivités locales, agents des institutions publiques et de forces de sécurité, etc.) ;
- des options contre-indiquées en matière d'aménagement du territoire qui remettent en cause les couloirs de passage, les aires de pâturage et de repos ou les zones de transit dans les pays de départ et de destination. L'implantation des infrastructures et des équipements socio-sanitaires, les aménagements agricoles et forestiers sont réalisés au détriment des zones de parcours ; ce qui entraîne des difficultés accrues pour l'élevage ;
- la faible fonctionnalité des comités de gestion de la transhumance créés dans le cadre des accords bilatéraux entre certains pays (Niger et Burkina Faso par exemple) et qui sont censés accompagner la mise en œuvre de la Décision de la CEDEAO ;
- l'inexistence d'un dispositif de suivi-évaluation et de diffusion des informations relatives à la transhumance.

Pour surmonter ces contraintes, les réseaux régionaux d'éleveurs estiment qu'il est nécessaire de procéder à la relecture de la Décision ADEC/5/10/98¹⁰, en vue de créer les conditions de son application effective. Cette activité est inscrite dans le nouveau plan stratégique du RBM qui couvre la période 2016-2021.

3. Le regain d'intérêt des partenaires techniques et financiers pour l'élevage pastoral : quelles perspectives pour les pasteurs ?

Depuis quelques années, les principaux partenaires techniques et financiers (Banque Mondiale, FAO, FIDA, etc.) et les institutions d'intégration (Union Africaine) développent de nouvelles initiatives d'appui au secteur de l'élevage et du pastoralisme. Ces initiatives traduisent une volonté d'appuyer le pastoralisme, en sécurisant la mobilité du bétail et en renforçant la résilience des communautés pastorales. Elles se différencient principalement par leur mode d'intervention (partenariat avec les

⁹ L'annexe 1 décrit la composition du CNT.

¹⁰ Un tel exercice suppose que l'on identifie, au préalable, les obstacles à l'application du CIT; ce qui permettra de définir les conditions de sa mise en œuvre effective.

Etats et les institutions d'intégration régionale, partenariat avec des organisations socioprofessionnelles) et les domaines ciblés par les appuis apportés (infrastructures, équipements, aménagements, gestion des ressources naturelles, éducation/formation, appuis institutionnels des services publics et des organisations socioprofessionnelles).

L'objectif visé en examinant ces principales initiatives est d'apprécier, à travers leurs orientations et leurs démarches, le niveau de participation et de responsabilisation des pasteurs et de leurs organisations pour une véritable prise en charge de la question centrale du foncier pastoral et de la mobilité du bétail qui est indispensable pour ajuster les besoins alimentaires du bétail (fourrage, eau, sels, etc.) à la capacité fourragère des pâturages et aux ressources hydriques disponibles.

a. Au niveau régional : le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS)

Le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS) est l'un des programmes dont l'annonce a suscité beaucoup d'intérêt au niveau des Etats concernés, de la CEDEAO, ainsi que des pasteurs et de leurs organisations.

Encadré 4 : La mobilisation des agences de coopération en faveur du pastoralisme au Sahel

Le colloque qui s'est tenu à N'Djamena (Tchad) en mai 2013 a démontré que la bande saharo-sahélienne est au centre des préoccupations de la communauté internationale parce qu'elle est perçue désormais comme une menace pour la stabilité des Etats de la région et la sécurité internationale. Au sein de cet espace, les enjeux de développement et de stabilité s'imbriquent étroitement, en particulier dans les zones transfrontalières. Cela signifie en clair que "les espaces septentrionaux des pays sahéliens, pour retrouver une stabilité durable doivent être (i) occupés et mis en valeur par des populations qui, à défaut d'être nombreuses, sont mobiles ; et (ii) développent une activité génératrice de revenus leur permettant de vivre dignement"¹¹.

La volonté de relever ces défis est à l'origine d'un regain d'intérêt de l'ensemble des acteurs (Etats, institutions d'intégration et partenaires techniques et financiers) qui sont soucieux de garantir une meilleure prise en compte du pastoralisme dans les politiques publiques et les stratégies de coopération. Cet intérêt a été proclamé avec force lors du forum de haut niveau sur les systèmes pastoraux qui s'est tenu à Nouakchott (Mauritanie) le 29 octobre 2013. Cette rencontre a regroupé des Chefs d'Etat et des ministres chargés de l'élevage des six pays sahéliens invités (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad), les principales organisations d'intégration régionale, ainsi que de nombreux partenaires au développement.

Le regard porté par le forum sur la problématique du pastoralisme fait ressortir trois constats majeurs:

- *le système pastoral est un vecteur important de croissance économique, de sécurité, de paix, de stabilité et de création d'emplois; ce qui se traduit par la contribution significative qu'il apporte dans la lutte contre l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la pauvreté dans les territoires qu'il anime et structure ;*
- *les populations pastorales ont été laissées pour compte dans les politiques publiques, alors que leurs besoins sont considérables en ce qui concerne les infrastructures, les services sociaux de base, les services agricoles et la sécurité physique ;*
- *les politiques de décentralisation ne sont pas réellement adaptées aux contraintes du pastoralisme et n'ont pas toujours pris en compte les spécificités des populations concernées, de sorte que l'inclusion politique de ces dernières demeure largement non satisfaisante.*

Le forum a insisté sur la nécessité de passer des pétitions de principe aux actions concrètes. Il a fixé un objectif ambitieux mentionné dans la "Déclaration de Nouakchott" qui a été adoptée au terme de la rencontre. Cet

¹¹ Agence Française de Développement/Secrétariat du CSAO/République du Tchad, 2013 : Développement et sécurité des espaces Saharo-Sahéliens : l'atout de l'élevage pastoral. Colloque de N'Djamena (27-29 mai 2013).

objectif vise à : "sécuriser les modes d'existence et les moyens de production des populations pastorales et accroître le produit brut des activités d'élevage d'au moins 30 pour cent dans les 6 pays concernés au cours des cinq prochaines années, en vue d'augmenter significativement les revenus des pasteurs sous un horizon de 5 à 10 ans".

En réponse à l'appel lancé par le forum, la Banque Mondiale a pris l'engagement d'allouer un financement de 250 millions US\$ au développement du pastoralisme dans les six pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre qui ont pris part à la rencontre de Nouakchott.

La phase de formulation du PRAPS, conformément à l'approche de la Banque Mondiale a été pilotée par une «*task force*» régionale et des «*task force pays*» essentiellement composées de cadres techniques et de mandataires des organisations socioprofessionnelles dont l'APESS et le RBM, mais aussi le ROPPA qui compte de nombreux éleveurs parmi ses membres. Elle a permis de définir les composantes suivantes : (i) renforcer les services de production pour la santé animale ; (ii) améliorer la gestion des ressources naturelles ; (iii) faciliter l'accès aux marchés ; (iv) améliorer la gestion des crises pastorales et (v) gestion/administration du projet et communication.

Les inquiétudes exprimées par les réseaux d'organisations d'éleveurs relativement au processus de formulation et de mise en œuvre du PRAPS

Tout en reconnaissant l'intérêt du projet pour le pastoralisme, l'APESS et le RBM ont exprimé, au terme de la phase de formulation, leurs préoccupations et attiré l'attention des gouvernements des pays concernés, de la CEDEAO, du CILSS, de la Banque mondiale et des autres partenaires sur un certain nombre de questions importantes insuffisamment prises en compte :

- **points d'attention concernant la santé animale** : L'APESS et le RBM souhaitent que le renforcement des services de santé animale entraîne la fourniture de services vétérinaires de proximité adaptés aux contraintes de l'élevage mobile. Par ailleurs, les deux réseaux se soucient de la pérennisation du financement des systèmes de santé animale qui devront faire face à une augmentation de la demande de services vétérinaires (prévention et soins), compte tenu du croît du cheptel ;
- **points d'attention concernant la gestion des ressources naturelles** : Les deux réseaux déplorent le fait que la discontinuité des aménagements de couloirs de passage du bétail dans les zones transfrontalières freine la mobilité des troupeaux. Il est dès lors indispensable de renforcer la dynamique d'intégration de la mobilité dans la sous-région, en veillant à ce que les couloirs de transhumance des pays de départ débouchent sur les portes d'entrée dans les territoires des pays d'accueil. Le renforcement de la dynamique d'intercommunalité en matière de gestion des ressources pastorales peut permettre d'assurer la clarification des statuts des espaces aménagés (pistes à bétails, aires de repos, points d'eau) qui deviendront ainsi des biens publics gérés par plusieurs collectivités locales. Cette option facilitera également le suivi de l'application des règles de gestion des aménagements pastoraux et contribuera à assurer la pérennisation économique et sociale des aménagements. Il conviendra également d'engager une réflexion autour de la formulation et de la mise en œuvre d'un PRAPS complémentaire dans les pays côtiers ;
- **points d'attention concernant l'amélioration de la compétitivité des filières animales et de l'accès au marché** : Par rapport à la commercialisation du bétail, les réseaux privilégient le principe d'une diversification des degrés de transformation des produits et des modes d'acheminement des produits vers le marché (convoyage à pied et transport en camion), face à la tendance qui privilégie la filière viande en s'appuyant sur des systèmes intensifs sédentaires. Ils estiment que l'intensification de la production animale devra être réfléchie, en adoptant une

vision globale régionale et en croisant l'analyse des filières (nécessité d'accroître l'offre de viande bovine) avec une analyse des territoires (prise en compte des contraintes des milieux et ses interactions entre systèmes). Les questionnements sur l'intensification concernent aussi les coûts, dans la mesure où cette stratégie de production nécessite des intrants qui sont onéreux; ce qui se répercute sur les coûts de production. Or, face à l'ouverture du marché mondial de la viande et à la concurrence sur les marchés côtiers, il est essentiel pour le pays de maintenir un prix concurrentiel auprès du consommateur urbain, afin de pouvoir conserver ses parts de marchés ;

- **points d'attention concernant le renforcement de sécurité des biens et des moyens d'existence des populations pastorales** : Face aux risques et à la variabilité du climat, les pasteurs développent des stratégies complexes¹² pour atténuer les effets des mauvaises années et tirer le meilleur parti des bonnes années. Selon l'APESS et RBM, il est indispensable de renforcer cette capacité de résilience en mettant l'accent sur :
 - la définition d'indicateurs pertinents de la vulnérabilité pastorale en prenant en compte les liens à établir entre la gestion des pâturages et celle des points d'eau, l'évolution des termes de l'échange céréales/ bétail et les stratégies développées par les éleveurs en matière de stockage/déstockage/restockage du bétail ;
 - la mise en œuvre, face au changement climatique, d'une stratégie de renforcement de la résilience des pasteurs et agropasteurs basée sur l'utilisation des filets de sécurité innovants comme le recours au déstockage stratégique du bétail et l'établissement d'un mécanisme d'assurance risque du bétail ;
 - la mise en œuvre de démarches appropriées en matière d'offre de services de base pour ne pas pousser les pasteurs à une sédentarisation dictée par le besoin d'accéder à de tels services ;

- **points d'attention concernant le rôle des organisations d'éleveurs dans la mise en œuvre du projet** : Le dispositif de mise en œuvre du PRAPS s'inspire de l'approche standard de la Banque Mondiale en matière d'exécution des projets de développement. Cela s'est traduit par la mise en place : (i) d'une "*task-force régionale*" qui joue le rôle d'organe d'orientation du programme et assurera également la fonction de "*comité de suivi régional*" durant la phase d'exécution des activités ; et (ii) de comités nationaux multi-acteurs chargés du pilotage du PRAPS. Ces comités qui ont été créés par des arrêtés ministériels s'appuient sur des points focaux nationaux désignés au sein des Ministères chargés de l'élevage. En matière de mise en œuvre des projets de développement rural, la formule de la "*task-force*" est réputée efficace sur le plan décisionnel. Toutefois, son application suscite des interrogations, dans la mesure où la dimension de la gestion des savoirs et de la valorisation des compétences des parties prenantes n'est pas explicitement prise en compte.

De l'avis des réseaux régionaux, il est possible de remédier à cet état de fait, en adoptant une stratégie d'intervention basée sur l'établissement de relations étroites de collaboration entre le projet et les groupes cibles, en assignant à ces derniers des rôles précis, en lien avec leurs domaines d'expertise respectifs. Autrement dit, la stratégie de mise en œuvre du PRAPS devra s'appuyer, entre autres, sur une répartition judicieuse des tâches entre les services techniques, les prestataires privés et les organisations d'éleveurs, de manière à valoriser les compétences et l'expérience des différentes parties prenantes. Les protocoles de collaboration signés entre les OPR (dont les réseaux

¹² Bernard Bonnet et Bertrand Guibert présentent dans *Afrique Contemporaine* N° 249 une grande diversité des stratégies d'adaptation aux variabilités mettant en évidence la perception qu'ont les éleveurs des crises et des aléas successifs qu'ils ont eu à affronter.

régionaux d'éleveurs) et le CILSS fournissent une base légale pour la contractualisation entre les organisations d'éleveurs et les différentes unités de gestion des projets PRAPS dans les pays.

b. Au niveau global : les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable

Les Directives Volontaires (DV) résultent d'un processus porté par la FAO avec l'aval de son Conseil d'Administration et l'appui du Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA) qui a mis en place un groupe de travail. Elles invitent les acteurs à reconnaître des principes de base, des approches plus ouvertes par rapport à la complexité des situations du foncier et la multiplicité des droits qui coexistent dans la pratique.

Les DV sont des instruments d'application facultative qui exposent des principes et normes internationalement reconnus visant à :

- améliorer la gouvernance foncière pour mettre en place des systèmes de droits relatifs à l'utilisation, à la gestion et au contrôle des terres, des pêches et des forêts ;
- contribuer à l'amélioration et à l'élaboration des cadres politiques, juridiques et organisationnels qui régulent l'ensemble des droits fonciers sur ces ressources ;
- renforcer la transparence des systèmes fonciers et améliorer leur fonctionnement ;
- renforcer les capacités et le mode de fonctionnement des organismes d'exécution, des autorités judiciaires, des collectivités locales, des organisations d'agriculteurs et de petits producteurs, des pasteurs, de la société civile, du secteur privé.

Se référant aux obligations librement contractées par les Etats au niveau international et relatifs aux droits de l'homme, les DV édictent des principes auxquels devraient se soumettre ces Etats pour : recenser, reconnaître et protéger les détenteurs de droits fonciers légitimes notamment les personnes et les communautés vulnérables exposées au risque de perdre leurs moyens de production et de subsistance. Les DV introduisent le concept de "*droits fonciers légitimes*" qui inclut les droits fonciers non reconnus officiellement et / ou enregistrés, y compris les droits fonciers ancestraux, coutumiers ou informels.

Les DV traitent des questions transfrontalières, en invitant les Etats à travailler ensemble dans le cadre de mécanismes appropriés et avec la participation des parties concernées au règlement des problèmes fonciers. Les parties devraient collaborer pour protéger les droits fonciers, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des populations migrantes. Les DV exhortent les Etats à faire comprendre les enjeux fonciers transfrontaliers qui ont des répercussions sur des communautés, surtout en ce qui concerne les zones de pâturage ou de transhumance qui chevauchent des frontières internationales. Ces Etats devraient harmoniser les règles juridiques qui s'appliquent à la gouvernance foncière en coordination avec les organes régionaux compétents lorsqu'ils existent.

Le tableau ci-dessous résume les éléments de pertinence en termes de : (i) réponses aux besoins/aspirations des pasteurs mobiles ; (ii) participation des organisations de la société civile dont celles des pasteurs au processus d'élaboration des DV ; et (iii) capacité de ces organisations à s'approprier les DV et à œuvrer à leur partage avec les autres acteurs en vue de leur prise en compte dans les politiques publiques sur le pastoralisme mobile.

Éléments d'analyse de la pertinence des Directives Volontaires

| | |
|--|--|
| Les DV apportent-elle une réponse satisfaisante aux besoins/aspirations ? | Les DV plaident pour une reconnaissance de tous les droits fonciers légitimes écrits ou non, récents ou coutumiers ; demandent une justice équitable et accessible ; et préconisent la reconnaissance des responsabilités et rôles des organisations pastorales dans la gestion des questions relatives à la protection, à l'exploitation par divers usages du foncier pastoral. |
| Les organisations de la société civile, pastorales en particulier, ont-elles été impliquées dans le processus d'élaboration des DV ? | L'élaboration des DV a été un processus largement consultatif qui a été relayé par diverses organisations de la société civile y compris des organisations d'éleveurs. |
| Les organisations de la société civile, pastorales en particulier, sont-elles en mesure de promouvoir l'appropriation des DV par les autres acteurs et leur prise en compte dans les textes réglementaires et les lois élaborés par les pays et les institutions sous-régionales ? | En Gambie, au Mali, en Mauritanie et au Sénégal la société civile mène des activités de partage et de promotion des DV (plusieurs ateliers organisés). Mais l'adoption des DV est une option facultative donc leur influence sur les politiques pastorales dépendra des capacités de lobbying et de plaidoyer des organisations de la société civile. |

Encadré n° 5 : La place du foncier pastoral dans le Cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique élaboré par l'Union Africaine*

En plus des principes directeurs transversaux, le Cadre stratégique a défini deux objectifs globaux visant à : (i) sécuriser les vies, les moyens d'existence et les droits des populations pastorales et assurer un engagement à l'échelle continentale pour l'épanouissement politique, social et économique des communautés pastorales et des zones pastorales ; et (ii) renforcer la contribution de l'élevage dans les économies nationales, régionales et à l'échelle du continent.

Des stratégies ont été définies, en lien avec chacun de ces deux objectifs. Plusieurs axes stratégiques s'intéressent à la question du foncier pastoral et de la mobilité du bétail. Dans le cadre de l'objectif 1, l'accent est mis sur : (i) la reconnaissance de la légitimité des institutions traditionnelles des éleveurs (reconnaissance des droits fonciers légitimés des éleveurs, création et/ou amélioration des droits fonciers des pasteurs, renforcement des institutions traditionnelles de gestion foncière) ; (ii) l'intégration des questions pastorales dans les mécanismes de prise de décision, avec un focus sur l'accès équitable de l'ensemble des acteurs à la terre et à l'eau.

Dans le cadre de l'objectif 2, l'accent est mis sur : le renforcement de l'accès des éleveurs aux pâturages, grâce à une réforme adéquate de la politique et de la législation foncière ; et le développement de politiques régionales d'appui à la mobilité nationale et transfrontalière.

**Le sous-titre du document est le suivant : "Sécuriser, protéger et améliorer les vies, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales".*

4. Les enjeux et perspectives du foncier pastoral dans un contexte de concurrence accrue entre les usages des terres

a. L'agenda sur la sécurité alimentaire et la question foncière à l'échelle mondiale

Dans plusieurs régions du monde, l'acquisition de droits fonciers sur de vastes superficies de terres en vue de développer des activités agricoles, forestières et touristiques suscite de plus en plus d'intérêt. L'engouement pour ces investissements s'explique par plusieurs facteurs ayant trait notamment à : (i) la forte fluctuation des cours mondiaux des céréales¹³ ; (ii) l'augmentation de la demande alimentaire à long terme ; (iii) la faible capacité des pouvoirs publics à financer, de façon soutenue, les agricultures familiales ; et (iv) la ruée des acteurs de la finance et de l'agroalimentaire vers les terres agricoles perçues comme un nouvel actif stratégique.

L'Afrique subsaharienne ne reste pas en marge de cette dynamique d'acquisition à vaste échelle de droits fonciers. En 2006, la Chine a signé des accords de coopération avec plusieurs Etats africains qui ont permis l'installation de fermes expérimentales en Zambie, au Zimbabwe, en Ouganda et en Tanzanie. En Afrique de l'Ouest, les demandes d'acquisition de terres agricoles se multiplient dans certains pays comme le Mali (production de riz) et le Sénégal (culture du riz, des agro carburants et des produits maraîchers).

b. 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 elles 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.

On peut s'interroger sur les impacts réels de ces nouveaux investissements agricoles, ainsi que sur les effets qu'ils induisent en matière de gestion foncière, compte tenu du fait que les transactions foncières se développent parfois au détriment des terres à vocation pastorale. Au Sénégal, la décision de déclassement de la réserve de Gnith, adoptée en octobre 2012, remet en cause le droit d'usage pastoral des communautés riveraines de cette réserve. L'option clairement affirmée des pouvoirs publics sénégalais en faveur du développement de l'agriculture d'entreprise risque de renforcer la prise de contrôle par l'agriculture de l'ensemble de l'espace compris entre la zone du Delta et celle du lac de Guiers.

¹³ Selon les données statistiques publiées par la FAO (2008), l'index des prix des produits alimentaires était, en mars 2008, de 57% plus élevé qu'un an auparavant. En comparant cet indice à la moyenne des années 1998–2000, la FAO évalue la hausse à 220%. Malgré cette fluctuation importante, certains experts estiment que la plupart des cours agricoles seraient en baisse sur le moyen terme.

Encadré n° 6 : Après les événements tragiques de Fanaye (nord Sénégal), les communautés pastorales de la zone du Ndiael contraintes à entrer en rébellion

L'affectation de 20 000 ha de terres de la communauté rurale de Fanaye à la société italienne Senhuile-Senethanol a provoqué, en octobre 2012, un conflit violent qui s'est soldé par des pertes en vies humaines. Plusieurs mois après ces événements, la société privée internationale a été relocalisée, en catimini, à Ndiael, dans la communauté rurale de Gnith (département de Dagana).

Les autorités politiques ont décidé d'allouer à cette société des terres régulièrement exploitées, depuis plusieurs décennies, par des communautés d'éleveurs qui résident à la périphérie de la réserve spéciale. Cette réserve a fait l'objet d'une décision de déclassement au profit de Sénéthanol ; ce qui remet en cause le droit d'usage pastoral exercé par 37 villages dont certains ont été relocalisés par l'administration dans cette zone pour réduire le potentiel de conflits entre agriculteurs et éleveurs dans l'ancienne communauté rurale de Ross-Béthio.

Cette décision constitue un déni flagrant des droits humains les plus élémentaires : le droit à la terre et à un espace de vie dans le cadre du territoire national. L'histoire récente de notre pays montre que l'accaparement des terres entraîne des mouvements de révolte qui peuvent, comme à Fanaye, connaître des issues tragiques. Les populations, faute d'être écoutées et de voir leurs aspirations prises en compte, n'ont d'autre choix que la révolte. Les décideurs politiques n'ont rien à gagner à contraindre les populations rurales à entrer en rébellion. Le Gouvernement doit préserver la paix sociale et la stabilité politique en associant, en toute transparence, les populations locales à la gestion foncière (IPAR, 2012)¹⁴.

Le développement des transactions foncières à grande échelle dans les zones pastorales conduit à la création de ranchs privés qui offrent la possibilité à leurs promoteurs de cumuler les avantages liés à la détention de droits privés exclusifs sur l'espace clôturé, à l'accès du bétail au pâturage des terroirs d'attache voisins. On observe une telle situation dans l'Azawagh nigérien où plusieurs ranchs privés ont été implantés au cours des dernières années par des riches éleveurs et commerçants dont la stratégie repose sur une appropriation privative des pâturages.

L'attribution de droits exclusifs sur les ressources naturelles à une minorité d'éleveurs crée une source de tensions dans la mesure où elle remet en cause un principe de base fondamental qui est celui de la réciprocité dans l'accès aux ressources pastorales communautaires. Les éleveurs des terroirs d'attache de la zone considèrent qu'ils sont victimes d'une injustice face aux attributaires des ranchs. Les pouvoirs publics ont pris conscience de la complexité de la situation qui prévaut dans le département d'Abalak, liée à la bipolarisation de l'espace et à la superposition de droits d'accès aux ressources qui sont de nature différente suivant le type d'espace considéré (accès libre au pâturage communautaire et accès exclusif aux ranchs clôturés). 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.

Encadré n° 7 : Cap vers le démantèlement des ranchs privés

Une correspondance du Directeur de Cabinet de la Présidence de la République du Niger (en date du 18/12/2014) adressée à la Directrice de Cabinet du Premier Ministre donne des instructions portant sur la cessation des pratiques d'appropriation privative des pâturages dans la zone pastorale.

"Il est revenu au Président de la République, la récurrence d'un certain nombre de pratiques ayant pour objet et pour effet l'accaparement de terres et la privatisation des pâturages à travers le phénomène d'érection de ranchs privés en zone pastorale et autres enclosures sauvages des pâturages.

¹⁴ (IPAR, 2012).

Ces pratiques, en plus d'être illégales sont sources de frustrations pour la majorité écrasante des producteurs ruraux.

C'est pourquoi, à la lumière des débats sur ce sujet lors du dernier Conseil des ministres, le Président de la République, m'a instruit pour saisir le Cabinet du Premier Ministre afin que le Gouvernement prenne les décisions suivantes:

- 1. Annulation immédiate avec notification aux promoteurs de tous les processus encours d'érection de ranchs privés en zone pastorale et dans les enclaves pastorales;*
- 2. Le démantèlement immédiat de tous les ranchs et autres enclosures sauvages qui sont réalisés en violation de la loi, depuis l'avènement de l'ordonnance relative au pastoralisme de 2010 ;*
- 3. Diligenter une enquête conjointe IGGA/IGS du Ministère de l'Elevage sur la légalité et les conditions d'érection des autres ranchs réalisés avant l'avènement de l'ordonnance relative au pastoralisme dans les meilleurs délais;*
- 4. Instruire le Contentieux de l'Etat afin qu'il engage au besoin des actions en inscription de faux contre d'éventuels titres fonciers que des promoteurs peuvent brandir pour couvrir leurs entreprises illégales".*

5. Quelles voies pour la préservation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest ?

Autrement dit, si l'on veut atteindre l'objectif de la sécurisation du foncier pastoral, il est indispensable de s'appuyer sur plusieurs leviers complémentaires.

Le levier d'un renouveau des politiques publiques visant à impulser une dynamique de soutien accru à la résilience des systèmes d'élevage mobile.

Les décideurs politiques de plusieurs pays ouest africains commencent à apprécier l'importance économique du pastoralisme et la contribution de la mobilité dans l'amélioration de la productivité du cheptel. Les réseaux régionaux devront continuer à mener des campagnes de plaidoyer en faveur de la mise en œuvre de politiques publiques novatrices qui sont aptes à créer un environnement favorable au développement des systèmes pastoraux. Cela se traduira, entre autres, par des interventions publiques destinées à accompagner les stratégies de résilience qui sont développées par les communautés pastorales.

Le levier de la production législative et réglementaire.

Les leçons tirées de l'élaboration des législations sectorielles spécifiques au pastoralisme dans plusieurs pays de la région font ressortir la nécessité d'accorder une attention soutenue aux questions suivantes :

- la clarification du statut du foncier pastoral public et la définition des principes fondamentaux qui sécurisent le foncier pastoral et les différentes ressources qu'il englobe ;
- la reconnaissance de la mise en valeur pastorale des terres, la définition de ses modalités, ainsi que de ses implications, en termes de droit ;
- le classement des espaces pastoraux dans le domaine public de l'Etat, en vue de leur conférer un statut juridique permettant de les retirer du lot des terres qui sont susceptibles d'être affectées à des promoteurs privés désireux d'en faire un usage exclusif ;
- l'identification, le balisage, la cartographie et l'inscription des espaces pastoraux dans les dossiers et les registres fonciers ;
- la garantie de l'accès à l'eau dans le but de sécuriser l'élevage mobile, en mettant l'accent sur : (i) la prise en compte de la problématique de la configuration hydraulique de manière à créer un

maillage approprié du réseau des points d'eau implantés ; (ii) l'établissement de systèmes de gestion inclusifs et performants des ressources en eau ; et (iii) la prise en compte des spécificités de l'usage pastoral de l'eau qui commandent d'établir un lien fonctionnel entre l'accès à l'eau et au pâturage.

Le levier opérationnel visant à développer les aménagements pastoraux.

La sécurisation de la mobilité pastorale du bétail repose, en partie, sur la réalisation des aménagements pastoraux et la négociation des accords sociaux, en amont des déplacements des troupeaux. En effet, les accords sociaux et les aménagements contribuent à faire baisser les tensions entre les communautés autour des différents usages des ressources naturelles. Les efforts consentis doivent être renforcés, en particulier au niveau transfrontalier, à travers des investissements accrus dans le cadre d'actions conjointes interétatiques ou promues par les institutions d'intégration. Pareilles initiatives permettront de mettre un terme à la discontinuité transfrontalière des aménagements pastoraux qui entrave la mobilité du cheptel entre le Sahel et la Côte.

Conclusion

Il ressort de cette capitalisation que le premier défi à relever pour préserver le foncier pastoral est d'ordre politique. Il s'agit de faire reconnaître l'élevage pastoral comme un secteur très important de l'économie rurale. Cela suppose qu'un nouveau contrat s'établisse entre l'État, les collectivités locales et les communautés à la base, afin que les activités pastorales ne soient pas entravées par le développement des autres activités rurales (annexion des aires de pâturage, occupation des axes de transhumance, remise en cause de l'accès à certaines ressources stratégiques, etc.).

Le deuxième défi porte sur la reconnaissance aux éleveurs et pasteurs des droits sur les ressources naturelles, dans le cadre d'une coexistence pacifique avec les autres usagers du territoire. Le mouvement de concentration et de privatisation des terres qui est favorisé par la formalisation de droits fonciers individuels au profit des agriculteurs risque de remettre en cause les accords conclus entre les différents groupes de producteurs ruraux et de conduire certains agriculteurs à la recherche de terres à s'installer dans des zones pastorales. Ce défi est d'autant plus important que les législations pastorales qui ont été adoptées par plusieurs pays sont peu connues et non effectives, faute de textes d'application complets.

Le regain d'intérêt des agences de coopération pour le pastoralisme se traduit, entre autres, par un appui à la sécurisation de la mobilité pastorale, notamment transfrontalière. Cet appui ne prend pas en compte le défi de la formalisation du droit d'usage pastoral prioritaire comme levier pour promouvoir une gestion durable des ressources pastorales. Il est indispensable de relever un tel défi, tout en évitant d'aller dans le sens de renforcer les pratiques exclusives et privatives d'accès aux ressources qui pourraient résulter d'un mouvement de territorialisation socio-ethnique des espaces pastoraux.