

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 33 • Mai 2021

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

Du local au régional : les enjeux de la régulation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest

AFD – 12 et 13 février 2020

Cette note de synthèse reprend les échanges qui se sont tenus à l'occasion du séminaire sur le foncier pastoral organisé à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française (CTFD) les 12 et 13 février 2020 dans les locaux de l'Agence française de développement (AFD) à Paris. Ces deux jours ont rassemblé une cinquantaine de participants venus d'Afrique de l'Ouest et du Centre, de France et du Royaume-Uni, des membres d'organisations de la société civile pastorale, ainsi que des membres du CTFD (chercheurs, experts fonciers, pastoralistes, agents de l'AFD en France).

Après des mots d'introduction de **Mathieu Boche** (présidence AFD – CTFD) visant à inscrire les réflexions des deux jours sur le pastoralisme dans la continuité des travaux du Comité, une table ronde a été organisée en guise d'introduction autour du dernier ouvrage d'**Étienne Le Roy** – disparu peu de temps après – « Pourquoi et comment la juridicité des communs s'est-elle imposée dans nos travaux fonciers ? », le foncier pastoral se prêtant particulièrement bien à une analyse en termes de communs.

Les réflexions ont ensuite été organisées en plusieurs séquences animées par **Charline Rangé** (géographe, Gret – secrétariat scientifique du CTFD). **Danièle Kintz** (anthropologue, ex-Université Paris X) a ouvert les réflexions en proposant un

regard d'ethnologue sur les complémentarités entre le pastoralisme et les autres modes d'exploitation de l'environnement sahélien. **Camilla Toulmin** est revenue sur la question des conflits agriculteurs-éleveurs en mettant en perspective leur publicisation avec leurs dynamiques réelles. Elle a également présenté les résultats d'une étude récente portant sur les évolutions des institutions de gestion locale des ressources sylvo-pastorales.

Les discussions ont ensuite porté sur la question des droits sur les ressources pastorales et de leur sécurisation. **Boubacar Maïga** (Réseau de communication sur le pastoralisme, Burkina Faso) a d'abord présenté l'expérience de la région de l'Est au Burkina Faso autour d'une approche territoriale de la sécurisation des aménagements pastoraux. Puis, **Alexis Gonin** (géographe, Paris X) a partagé une proposition d'analyse conceptuelle de l'accès aux ressources pastorales en zone soudanienne qui conduit à questionner les notions de « communs pastoraux » et de « droits fonciers pastoraux ». Puis, les réflexions se sont tournées sur le cadre législatif et réglementaire. **Tidjani Alou** (Collectif des associations pastorales du Niger) a proposé un retour sur l'expérience du code pastoral au Niger, et **Boureïma Dodo** (Réseau Billital Maroobè) a partagé la vision du réseau d'organisations pastorales qu'il préside des débats et cadres législatifs régionaux. Une analyse croisée des dynamiques de sécurisation de l'accès aux ressources pastorales communes dans trois espaces régionaux, le Sahel, le Maghreb et la France, a enfin été présentée par **Bernard Bonnet** (pastoraliste, IRAM). Les participants ont conclu ces deux journées en dégagant des pistes de réflexion pour le Comité technique « Foncier & développement » sur le foncier pastoral.

>>> 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.

O bjet d'un intérêt inédit depuis quelques années, la question du foncier pastoral est aujourd'hui très largement discutée et analysée sous le prisme des « conflits agropastoraux » et de l'insécurité, au risque d'être réducteur.

La notion de foncier pastoral en elle-même n'est pas évidente. Elle a trait aux rapports entre les hommes autour d'un ensemble de ressources très diverses – les pâturages naturels (herbacés, arbustifs et arborés), les eaux de surface et de profondeur, les terres salées – et reste inséparable de la mobilité des hommes et des troupeaux, indispensable à la valorisation de ces ressources. Elle engage des rapports à l'espace – des « territorialités » – historiquement marqués par la mobilité, la flexibilité, la réciprocité et une forte interaction avec l'environnement. Mais les changements structurels qui traversent les territoires ruraux n'épargnent pas les sociétés pastorales qui voient leur rapport à l'espace, et avec lui la notion même de foncier pastoral, être redéfini sous l'effet conjoint – entre autres – de la croissance démographique, de l'extension des surfaces cultivées, de l'urbanisation, du changement climatique, de la décentralisation et des situations de violence.

> RE-POLITISER LA QUESTION DES « CONFLITS AGRICULTEURS-ÉLEVEURS »

Un phénomène hautement médiatisé mais mal caractérisé

Les conflits violents entre agriculteurs et éleveurs sont devenus une préoccupation majeure pour les institutions gouvernementales et le monde du développement. **Cet intérêt inédit apparaît en décalage avec l'échelle réelle du phénomène**, du moins tel qu'il peut être reconstitué sur la base des données disponibles.

Il n'existe pas de violence généralisée à l'échelle des pays entre agriculteurs et éleveurs mais des **conflits localisés et ponctuels**, même s'ils peuvent être réactivés. **Ces conflits s'inscrivent à la fois dans des contextes locaux spécifiques, et dans des processus politiques et économiques et des conflits plus larges, souvent marqués par une politisation de l'identité ethnique et religieuse.** La terminologie générale « conflits agriculteurs-éleveurs » est donc trompeuse, d'autant plus au regard de l'effacement des spécialités professionnelles qui tend à accroître les antagonismes entre communautés en faisant disparaître les complémentarités entre groupes d'usagers.

Plus qu'une simple concurrence pour l'accès aux ressources, ces conflits questionnent la **rupture**

du lien social entre sociétés agricoles et sociétés pastorales, la « stigmatisation » des communautés pastorales et la marginalisation des territoires pastoraux.

La marginalisation du pastoralisme dans les politiques publiques

Les déficits dans l'offre en services de base et la vulnérabilité accrue des éleveurs au changement climatique traduisent une certaine négligence des territoires et sociétés pastorales par les gouvernements. Cette négligence est un héritage **des politiques coloniales entretenu par les gouvernements indépendants qui ont privilégié l'agriculture et converti des pâturages en périmètres d'irrigation ou grands barrages, orienté les politiques pastorales vers la sédentarisation** et promu un développement de l'élevage fondé sur « l'amélioration » des races de bétail et le ranching. À cela s'ajoute un discours le plus souvent négatif à propos du pastoralisme qui perdure dans les milieux politiques et dans les médias (archaïsme, désordre, dégradation environnementale, etc.), à rebours des évidences scientifiques qui ont montré la rationalité économique et écologique du pastoralisme et de la mobilité dans la valorisation de milieux fragiles aux ressources variables.

Plus que « l'absence de l'État », il convient d'interroger le rôle processuel de l'État et des autorités publiques en général dans l'émergence, le développement, la résolution et la réactivation des conflits. En multipliant et en « épaississant » les frontières, en fragmentant les espaces, et en créant de nouveaux pouvoirs et de nouveaux territoires, la **décentralisation politico-administrative notamment a créé des discontinuités qui posent des problèmes spécifiques aux éleveurs et fait émerger de nouveaux motifs de violence** autour des « limites ».

Ces différents éléments invitent à porter un regard critique sur les modèles explicatifs dominants des conflits fondés soit sur la raréfaction des ressources (la théorie de la sécurité environnementale) soit sur le « flou » qu'engendrerait le pluralisme institutionnel. Au-delà de l'identification des « déterminants structurels » des conflits, le CTFD analyse ainsi les modalités d'insertion des rapports socio-fonciers dans des dynamiques institutionnelles et des agendas socio-politiques plus larges et les processus de leur reconstruction dans le cours de leur mobilisation politique violente¹.

1. Note de synthèse n° 20, *Enjeux fonciers en milieu rural, conflits civils et développement*, CTFD, décembre 2015. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/note-de-synthese-n20-enjeux-fonciers-en-milieu-rural-conflits-civils-et-developpement/>

L'accès à la citoyenneté des populations pastorales : une question émergente

La détérioration du contexte sécuritaire s'accompagne d'une stigmatisation des pasteurs et de la diffusion de stéréotypes qui alimentent la recrudescence des affrontements entre pasteurs et populations d'accueil. Face à cette situation, des organisations pastorales ont fait de la **promotion de la citoyenneté des pasteurs** un nouvel axe de mobilisation, à l'image du Réseau *Billital Maroobè* (RBM). De même, alors que la mobilité pastorale est souvent accusée d'être à l'origine des conflits et que les partisans de la sédentarisation du pastoralisme ont fait de l'insécurité leur nouvel argument, le coordinateur du RBM a tenu à rappeler qu'**une réflexion sur les modes de développement de l'élevage ne pouvait se conduire indépendamment d'une autre plus globale sur l'insertion socio-économique des membres des sociétés pastorales, et donc notamment de l'accès aux services de base**. Au-delà, se pose la question des **droits que devraient ouvrir aux pasteurs la reconnaissance de leur statut de citoyen** : le droit de produire à leur façon, selon leurs modes de vie et leurs systèmes de valeur tant que ceux-ci ne portent pas atteinte aux droits des autres citoyens.

> LA SÉCURISATION DES ESPACES PASTORAUX : QUELS RÔLES POUR L'ÉTAT ET LES INSTITUTIONS LOCALES ?

Dans un contexte de baisse de la disponibilité des ressources agropastorales accélérée par la croissance démographique et l'exposition au changement climatique, de nouveaux arrangements fonciers doivent être négociés entre usagers agricoles et pastoraux. Se pose dès lors la question du contenu des nouveaux droits à reconnaître, des autorités susceptibles de les établir et de les garantir, et des acteurs susceptibles de faciliter les processus de renégociation (voir encadré).

Depuis les années 1990, plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont pris des dispositions juridiques reconnaissant aux institutions locales des droits sur la gestion des ressources naturelles, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités pour la renégociation des arrangements fonciers. Mais, alors que la mise en place des institutions de gestion locale se fait souvent dans le cadre de projets financés par l'aide au développement, l'expérience montre que la couverture de l'ensemble du territoire et la pérennité du fonctionnement de ces institutions restent encore à assurer.

Lac Tchad, Cameroun, 2012 © Charline Rangé



Des institutions locales à la légitimité contestée

La pérennité des institutions locales et leurs capacités à s'adapter aux changements intervenus sur le plan de la démographie, de l'environnement, du climat, de l'économie, de la situation politique et de la sécurité restent fragiles. L'analyse croisée de quatre projets de gestion participative des ressources sylvo-pastorales engagés en zone sahélienne dans les années 1990 au Mali, au Niger, au Soudan et en Éthiopie montre que ces institutions locales – souvent des associations villageoises s'appuyant sur différentes institutions « endogènes » (la hiérarchie coutumière par exemple) – n'ont pas réussi à empêcher l'emprise des défrichements agricoles sur les zones boisées et les pâturages communs, et l'accroissement des tensions entre usagers alors même que le principe de la gestion décentralisée était reconnu dans le cadre législatif². En cause, un ensemble de phénomènes qui concourent à affaiblir la légitimité de ces institutions :

- les fréquents changements dans les schémas de mobilité des hommes et des troupeaux, qu'ils soient liés à la démographie, aux fermetures de frontières, aux allocations foncières à grande échelle de l'État aux investisseurs, ou aux situations de violence ;
- les rentes prélevées par les agents de l'État sur l'accès aux ressources naturelles, le *turn-over* du personnel administratif local, le poids d'individus ou d'acteurs puissants qui passent outre ces institutions et l'ingérence des représentants de l'État dans des politiques locales partisans ;
- la difficile participation des groupes pastoraux aux plateformes mises en place pour discuter de la gestion des communs et la sensibilité de ces plateformes aux conflits communautaires ;
- l'absence d'un soutien financier et d'une reconnaissance de l'État.

L'expérience du code rural du Niger : assurer les conditions de la mise en application ou légiférer de nouveau ?

Le code rural du Niger de 1993, et l'ordonnance relative au pastoralisme venue le compléter en 2010, sont considérés comme des tournants novateurs et décisifs dans la sécurisation des droits locaux³. Ils n'ont pourtant pas permis de véritablement protéger l'espace pastoral, qu'il s'agisse de la commercialisation de la paille (dont une partie est exportée en Algérie), de la marchandisation de l'accès aux puits, des accaparements de terres et de pâturages (par la clôture ou par l'assèchement des mares y donnant accès), de l'extension des surfaces cultivées ou encore du fonçage de puits à proximité de villages dans la zone pastorale

(souvent à l'initiative des éleveurs eux-mêmes). Ainsi, 70% de la zone pastorale serait occupée par des villages et des ranchs privés. Le pastoralisme pâtit aussi des incohérences entre les principes d'orientation du code rural, les textes subséquents et les textes sectoriels connexes (en particulier ceux liés aux forêts classées).

Les commissions foncières restent pour beaucoup non fonctionnelles, trop dépendantes des financements des partenaires techniques et financiers, incapables d'assurer la conservation des actes fonciers et d'empêcher les ventes de terres par les chefs de village. Les organisations de la société civile entendent aujourd'hui répondre à ces problèmes en s'engageant aux côtés de l'administration et avec l'appui de la FAO dans un processus d'élaboration d'une politique foncière rurale. Il semble néanmoins difficile d'évaluer la réforme foncière dans un contexte où les pièces maîtresses de la chaîne foncière – en l'occurrence les commissions foncières de base – ne sont pas en place et où les moyens manquent pour accompagner, former et assurer aux commissions foncières décentralisées les moyens de remplir leurs missions. Tous les dysfonctionnements d'une société ne sont par ailleurs pas appelés à être résolus par une réforme et des décrets.

Opportunités et limites de la gestion décentralisée : le besoin d'une gouvernance multi-niveaux

En créant les conditions d'une gestion locale des revenus tirés de la valorisation des ressources naturelles, la décentralisation constitue une opportunité pour construire par le bas des mécanismes pérennes de sécurisation des espaces pastoraux, y compris du point de vue de la difficile question des financements. Face aux limites de l'échelle communale dans la gestion des espaces pastoraux, la construction d'une intercommunalité peut constituer une réponse intéressante (voir encadré p. 5).

La gestion décentralisée des ressources naturelles ne peut toutefois être considérée comme une panacée. Du fait du fonctionnement en réseau des territoires pastoraux et du besoin des pasteurs

2. IIED, 2020, *Comment les institutions décentralisées de gestion des ressources naturelles ont-elles évolué au cours des 20 dernières années ? Synthèse : Résumé des conclusions issues du Mali, du Niger, du Soudan et de l'Éthiopie*, Rapport de la phase 2 du projet « Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique subsaharienne », Agence française de développement.

3. Il aura toutefois fallu attendre 2010 pour qu'une ordonnance relative au pastoralisme soit promulguée hors du cadre démocratique par un gouvernement d'exception – constitué en partie de « ténors » de la société civile pastorale –, après que la proposition législative ait été rejetée par le Parlement en 2008. Des difficultés d'ordre politique et cognitif que connait à son tour le Tchad où le code pastoral adopté par le Parlement en juillet 2014 a été décrié par le Chef de l'État, puis rejeté par le Conseil constitutionnel.

Une approche territoriale de la sécurisation des aménagements pastoraux : l'expérience de la région de l'Est au Burkina Faso*

Au Burkina Faso, dans la région de l'Est, le Réseau de communication sur le pastoralisme (Recopa) a développé, avec l'appui financier de l'AFD, une approche territoriale de sécurisation des espaces pastoraux (couloirs de transhumance, pistes d'accès, forages pastoraux, zones de pâture – communales – et zones pastorales – étatiques). Frontalière avec le Niger, le Togo, le Ghana et le Bénin, la région de l'Est est à la fois une région d'accueil, de départ et de transit des troupeaux transhumants et un nœud du commerce du bétail sur la route du Nigeria. Depuis 2018, la situation sécuritaire s'est rapidement dégradée dans la région, en lien avec l'implantation de groupes djihadistes.

L'approche de sécurisation des espaces pastoraux a été développée antérieurement à la crise. Elle repose sur une intercollectivité qui regroupe les 27 communes et le conseil régional – auquel le Recopa apporte une assistance technique – et fonctionne comme un cadre de concertation sur le pastoralisme. Le Recopa a accompagné l'élaboration d'un plan d'action régional sur le pastoralisme qui identifie

à l'échelle régionale les infrastructures pastorales (pistes à bétail, zones de pâture, banque d'aliments bétail, marchés à bétail) à aménager et à sécuriser. L'organisation apporte un appui à la négociation d'accords sociaux visant à sécuriser localement ces différentes infrastructures, ces accords sociaux sont ensuite censés être formalisés dans une charte foncière. Dans l'idée de l'intercollectivité, l'entretien de ces infrastructures repose sur le réinvestissement des taxes prélevées sur les marchés à bétail. En lien avec le Réseau *Billital Maroobè*, le Recopa joue par ailleurs un rôle d'intermédiaire entre le réseau des Rougas (représentants des éleveurs) et les autorités, services techniques et ONG internationales pour relayer les tensions et conflits locaux et accompagner les agropasteurs sur la question de l'accès aux droits.

Le processus de concertation ayant précédé l'élaboration du plan d'action régional sur le pastoralisme facilite aujourd'hui la coordination des interventions sur le pastoralisme et leur négociation sociale dans un contexte fortement perturbé par l'insécurité. En maîtrisant les manières de penser, les rapports de force, les intérêts précis de chacun des groupes d'utilisateurs, et les agencements possibles, le Recopa se pose comme réseau de « diplomates » pour favoriser la renégociation des accords fonciers.

* D'après une intervention de Boubacar Maïga (Réseau de communication sur le pastoralisme).

Troupeau transhumant au Burkina Faso © Alexis Gonin



d'accéder à des parcours au-delà de leur seul terroir d'attache dans des territoires où ils ne bénéficient pas du statut d'autochtone, **la sécurisation des espaces pastoraux suppose la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux qui assure la reconnaissance des droits historiques des pasteurs dans leurs terroirs d'attache et des normes de réciprocité qui y sont liées, qui confère aux collectivités locales une autorité sur la régulation des usages des ressources partagées et des conflits, et qui engage la responsabilité de l'État dans le respect des infrastructures à emprise régionale tels que les couloirs pastoraux, tout en rendant possible les coordinations de niveau intermédiaire (intercommunalité, région).**

> LA PROBLÉMATIQUE TRANFRONTALIÈRE : LA DIFFICILE ÉMERGENCE D'UNE RÉGULATION RÉGIONALE

De forts enjeux de régulation au niveau régional

Longtemps en grande partie circonscrite à l'espace sahélien, la mobilité pastorale donne lieu depuis les années 1980 à des déplacements et des installations de plus en plus nombreuses en zone

soudanienne. D'abord favorisée par les politiques d'accueil des transhumants mises en œuvre par les pays côtiers, **la transhumance transfrontalière s'intensifie depuis les années 1990** en réponse à la dégradation des conditions de la transhumance dans les pays sahéliens d'une part, et à la hausse de la demande des marchés urbains des pays côtiers d'autre part. Dans le contexte actuel marqué par l'insécurité et la forte médiatisation des conflits agropastoraux, la remise en cause des arrangements locaux divers qui assuraient l'accueil des pasteurs par les sociétés locales des pays côtiers prend une ampleur inédite. **Des barrières politiques, sécuritaires et réglementaires viennent désormais entraver la circulation transfrontalière des hommes et de leurs troupeaux, et l'intégration régionale « par le bas » quelle assurerait.**

La viabilité du pastoralisme en Afrique de l'Ouest suppose dès lors que soient trouvées des réponses négociées à ces problématiques au niveau régional.

Un cadre réglementaire régional insuffisamment appliqué et inadapté aux enjeux de la mobilité pastorale

Au niveau régional, la **CEDEAO** a reconnu le pastoralisme comme secteur d'intérêt public en 1998 et défini à cette occasion un **cadre réglementaire**

qui fait de la transhumance un droit et encadre la mobilité transfrontalière du bétail. Dans le sillage de cette initiative, des comités nationaux chargés de la transhumance ont été créés dans plusieurs pays (Bénin, Togo, Ghana, Niger, Burkina Faso), des cadres de coopération entre pays limitrophes ont été créés (entre le Niger et le Burkina Faso en 2003, entre le Burkina Faso et le Mali en 2006, entre la région de Maradi au Niger et l'État de Katsina au Nigeria en 2017) – mais ces derniers restent peu fonctionnels – et une concertation régionale de haut niveau pour une transhumance apaisée entre le Sahel et les pays côtiers a été institutionnalisée.

La politique de la CEDEAO reste empreinte d'une vision qui assimile la modernisation à la sédentarisation, avec pour conséquences un faible niveau d'investissement le long des couloirs de transhumance et dans les zones pastorales, un déficit de formation des acteurs et des dispositifs de suivi du bétail peu fonctionnels, en particulier dans les pays qui ne sont pas « historiquement » pastoraux, alors même que ces investissements sont prévus par les textes.

Ce faisant, elle ignore en partie les défis spécifiques qui se posent au pastoralisme, et notamment les questions foncières. On retrouve une

Troupeau en transhumance © Amel Benkahla



pareille dualité dans certains pays sahéliens qui reconnaissent le droit à la mobilité pastorale tout en promouvant des systèmes d'élevage intensifs et sédentaires, comme au Burkina Faso. Dans ces conditions, **les droits des pasteurs restent peu sinon pas protégés par la puissance publique dans l'espace CEDEAO.**

Dépasser la dichotomie entre pays sahéliens et pays côtiers

Un des principaux obstacles à l'émergence d'une régulation régionale effective concerne les visions de l'élevage et du pastoralisme qui sous-tendent les réglementations nationales. D'une manière générale, on observe une dichotomie de plus en plus nette **entre les pays sahéliens qui reconnaissent l'apport économique du pastoralisme** (les déclarations de N'Djaména et de Nouakchott de 2013 ayant de ce point de vue constitué un tournant majeur) **et les pays côtiers qui restent orientés sur l'agriculture et qui, après avoir développé une politique d'accueil des transhumants sahéliens dans les années 1980, tendent désormais à leur fermer leurs frontières en brandissant l'argument sécuritaire.**

On peut plus précisément différencier trois catégories de pays : ceux qui disposent d'une **législation favorable au pastoralisme** – Mali (2001), Sénégal, Mauritanie (2000), Mali (2001), Burkina Faso (2002), Guinée (2005), Niger (2010) ; ceux qui privilégient la **privatisation de l'accès aux ressources** (Côte d'Ivoire) ; ceux qui ont instauré un **encadrement contraignant du pastoralisme** et une taxation pour l'accès aux ressources pastorales (Togo, Bénin). Mais, même lorsque les pays se dotent d'une vision pour le pastoralisme, ils restent trop souvent dépendants des financements extérieurs et ne se donnent pas suffisamment les moyens de mettre en œuvre une véritable stratégie.

Comment dans ce contexte faire évoluer les perceptions sur le pastoralisme, dans les pays côtiers en particulier ? L'argument de la **contribution du pastoralisme à l'économie régionale** (complémentarité économique entre des pays sahéliens qui accueillent les élevages « naisseurs » et les pays côtiers où les animaux sont engraisés et vendus) pourrait-il être plus audible que la **porte d'entrée par les conflits** pour faire bouger les lignes sur le foncier ? Le retour sur les trajectoires des politiques du foncier pastoral invite à la plus grande ouverture sur la question : au Niger par exemple, le projet de code rural a été lancé suite au conflit agropastoral meurtrier de Tona.

> FAVORISER LES DÉMARCHES COMPARATIVES ET LES ÉCHANGES D'EXPÉRIENCES POUR FAIRE ÉVOLUER LES VISIONS

Les échanges d'expériences au cœur de la mission des organisations pastorales régionales

En tant qu'organisation régionale, le Réseau *Billital Maroobè* favorise les échanges d'expériences entre pays et appuie ses organisations membres à participer activement à l'élaboration de codes pastoraux (au Bénin par exemple). Il promeut la reconnaissance du pastoralisme en « bien public communautaire », fait du plaidoyer auprès des institutions de la coopération internationale – qui tendent à réduire le pastoralisme aux espaces sahéliens – pour qu'elles financent les appuis au pastoralisme dans les pays côtiers, accompagne la structuration des organisations pastorales dans les pays côtiers – un appui d'autant plus nécessaire dans un contexte où les partenaires techniques et financiers se désengagent de l'appui institutionnel – et développe des expériences d'assistance juridique pour préserver les droits acquis par les éleveurs (au Niger par exemple où ils s'opposent aux ventes abusives de terres en zone périurbaine ou dans la zone pastorale). Il anime et participe aux dialogues multi-acteurs dans les comités transfrontaliers de transhumance.

L'approche comparative dans les travaux du Comité

Le chantier de réflexion sur le foncier pastoral que le Comité vient d'engager dans l'espace méditerranéen (Tunisie, Maroc, France) vise à accompagner les acteurs de ces territoires et les acteurs institutionnels des politiques nationales dans le développement d'approches axées sur le droit négocié à l'échelle locale et d'un régime foncier reposant sur un droit des usages plutôt qu'un droit d'appropriation. La démarche comparative adoptée par le chantier est une réponse à l'intérêt qu'ont manifesté les acteurs de ces trois pays pour nourrir leurs réflexions des expériences des autres pays. Dans un contexte de changement climatique et face aux échecs de la privatisation des ressources au Maghreb et aux nouvelles perspectives offertes par les politiques de décentralisation, la Tunisie et le Maroc s'intéressent à l'expérience française pour aller vers plus de cogestion des espaces communs tandis que la France se tourne vers les pays arides pour penser l'adaptation des pratiques foncières en contexte de changement climatique.

Au-delà du pourtour méditerranéen, le Comité a pour ambition de valoriser cette démarche com-

parative dans les réflexions sur le foncier pastoral en Afrique de l'Ouest. La question de l'articulation entre accords locaux et législation se pose différemment entre ces différents espaces régionaux. Là où les contextes méditerranéens donnent à voir des politiques très centralisées qui ont du mal à s'intégrer dans les modes de gestion locale, les pays au sud du Sahara ont d'abord mis en oeuvre des démarches participatives avant de définir des réglementations nationales visant à intégrer les régimes fonciers pastoraux existants.

> CONCLUSION. VERS LA CONSTRUCTION D'UN CADRE D'ANALYSE

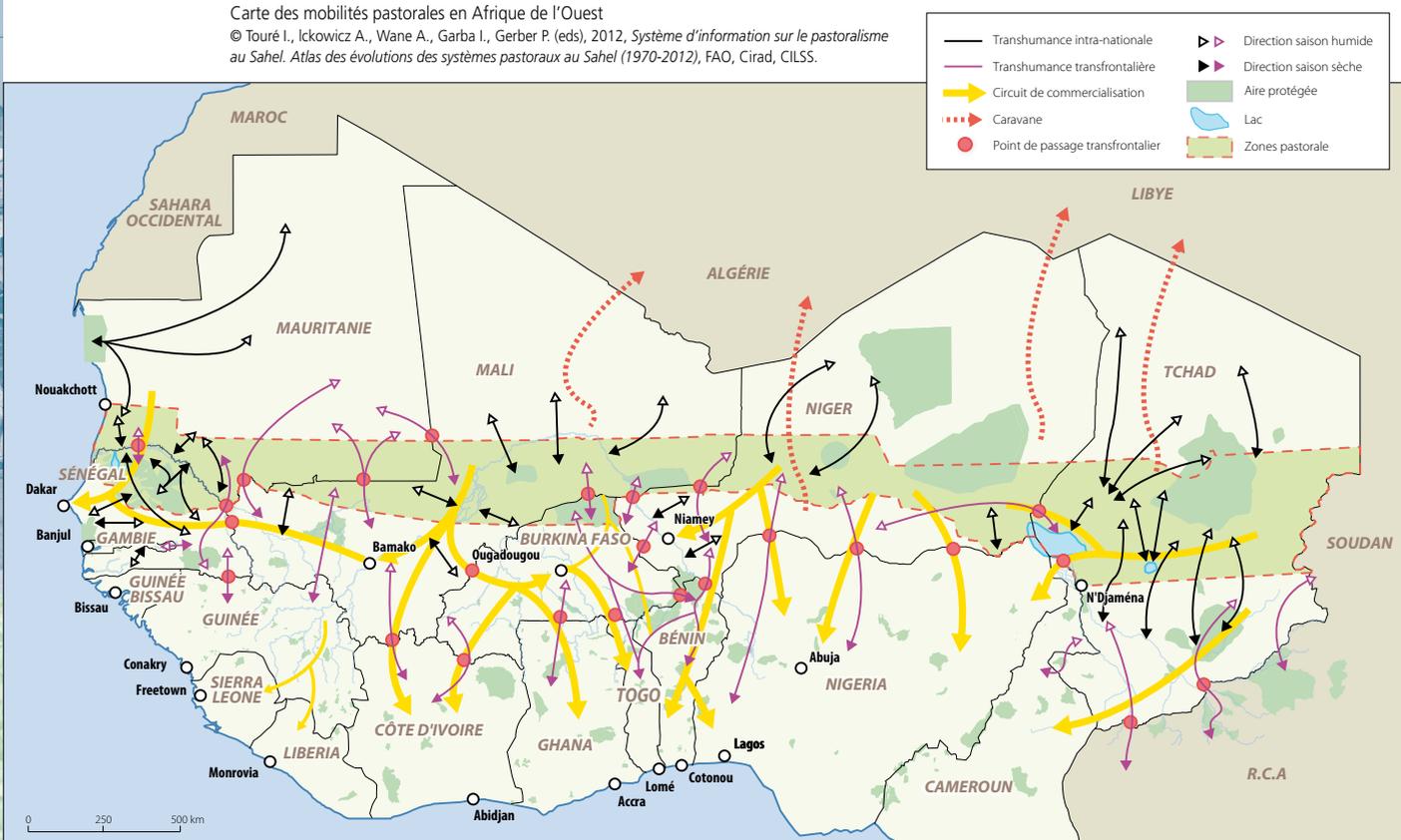
À l'issue des deux journées, les membres du Comité ont dégagé un ensemble de perspectives de réflexion sur le foncier pastoral. Deux enjeux principaux pour l'action publique ont ainsi été définis. Dans un contexte de densification agricole, de nombreuses sociétés sont aujourd'hui confrontées à la **nécessité de renégocier les arrangements fonciers entre agriculture et élevage**. Dans le même temps, la **crise politico-sécuritaire** au Sahel et en Afrique de l'Ouest questionne l'existence même du pastoralisme et oblige à repenser la place des pasteurs dans les sociétés nationales.

Les réflexions ont également porté sur le besoin de construire des cadres d'analyse du foncier pastoral. Quelles catégories pour analyser l'accès aux

ressources pastorales ? **Droit, habitus, convention, juridicité, territorialité, interterritorialité, historicité, citoyenneté, commun** (incluant les **relations humains/non-humains**, le rapport de l'homme à l'animal) sont autant de catégories qui mériteraient d'être mobilisées. La nécessité d'une **approche multi-scalaire** du pastoralisme a été rappelée, ainsi que la nécessité de **définir une nomenclature et un langage communs** en matière de pastoralisme pour être en mesure de comparer différentes situations et construire un cadre d'analyse empiriquement fondé.

Plusieurs dimensions ont par ailleurs été dégagées pour construire un questionnement en matière de foncier pastoral : l'**intersectorialité**, en particulier les relations entre pastoralisme et conservation de la nature; la **relation entre pastoralisme, autres usages de l'espace rural et transformations des écosystèmes**; la relation entre **pastoralisme et décentralisation** (politico-administrative); la **marchandisation des rapports de production** (travail, propriété du bétail, privatisation des ressources, capitaux-machinisme), la place des acteurs économiques dans les économies agropastorales, et les implications en termes de **redéfinition des relations de génération** au sein des sociétés pastorales; la notion de **propriété dans les évolutions des rapports entre sociétés pastorales et sociétés agricoles** (propriété à propos de quoi? quelles évolutions? etc.); la nécessité, enfin, d'**analyser les conflits violents** en lien avec la question intergénérationnelle et du point de vue des transformations des rapports sociaux du pastoralisme.

Carte des mobilités pastorales en Afrique de l'Ouest
© Touré I., Ickowicz A., Wane A., Garba I., Gerber P. (eds), 2012, *Système d'information sur le pastoralisme au Sahel. Atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel (1970-2012)*, FAO, Cirad, CILSS.



L'intérêt à **identifier des problématiques communes en fonction des contextes régionaux** a été souligné, de même que celui de l'**analyse comparative**. En décentrant le regard, l'analyse croisée des processus d'évolution du pastoralisme et des politiques foncières permet d'ouvrir le champ des réflexions sur la manière de poser les problèmes, par exemple sur les conflits fonciers – qui concentrent les réflexions des acteurs de l'action publique pastorale au Sahel alors qu'ils sont devenus, mais seulement très récemment dans l'histoire agraire, une « non-question » en France – ou encore de la jeunesse; l'intersectorialité des politiques pastorales; ou encore les liens entre changements techniques et régime de gouvernance des ressources pastorales (en Arabie Saoudite par exemple, le développement des camions citernes s'est accompagné d'une privatisation de la ressource en eau dans les zones arides).

Un autre champ de la réflexion porte sur les politiques du foncier pastoral. Quel **rôle des textes juridiques** (politiques, loi, code, etc.) **dans la renégociation des normes et la régulation des pratiques** (ni inflation de textes ni absence de texte, besoin de donner un statut réglementaire aux conventions locales, etc.)? Quel enjeu parallèle autour de

l'**accès à l'information** et la **capacité à défendre ses droits**? Comment **évaluer les politiques de gestion décentralisées du foncier** au regard des enjeux pastoraux (indicateurs, incomplétude de leur mise en œuvre, etc.)? Quels enseignements originaux à tirer de l'analyse de la **« fabrique » des politiques du foncier pastoral** (rôle des crises et conflits dans les trajectoires des politiques en matière de foncier pastoral au Sahel, place des sociétés pastorales dans les rapports de pouvoir, etc.)?

En matière de plaidoyer, enfin, deux axes se dessinent : la **contribution du pastoralisme aux économies nationales et à l'intégration régionale**, d'une part, qui justifie que des actions publiques soient entreprises pour sécuriser le pastoralisme aux différentes échelles (du local au régional); l'**enjeu démocratique** de la régulation des conflits violents et de la reconnaissance de la citoyenneté des populations pastorales d'autre part. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Charline Rangé** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), sur la base des apports oraux des participants du séminaire ainsi que des débats tenus avec la salle.

Pour en savoir plus

- IIED, 2018, *Conflits agriculteurs-éleveurs en Afrique subsaharienne : revue de la question*, Rapport de la phase 1 du projet « Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique subsaharienne », Agence française de développement. Ou note de synthèse en ligne?
- IIED, 2020, *Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique : repenser le phénomène?*, briefing, IIED, juin 2020.
- IIED, 2020, *Comment les institutions décentralisées de gestion des ressources naturelles ont-elles évolué au cours des 20 dernières années? Synthèse : Résumé des conclusions issues du Mali, du Niger, du Soudan et de l'Éthiopie*, Rapport de la phase 2 du projet « Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique subsaharienne », Agence française de développement.
- IIED, 2020, *Résilience institutionnelle face au changement*, briefing, IIED, juin 2020.
- TOURÉ O., 2010, *Réglementer la mobilité du bétail en Afrique de l'Ouest : pourquoi et comment?*, Inter-réseaux, note de synthèse n° 31.
- GONIN A., FILOCHE G., LAVIGNE DELVILLE P., 2019, « Dynamics of Access to Pastoral Resources in a Farming Area (Western Burkina Faso): Unveiling Rights in Open Access Regimes », *International Journal of the Commons* 13, 1049-1061.
- « La sédentarisation ne se décrète pas » : interview de Boureïma Dodo à l'issue du séminaire par les équipes de ID4D.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

