



CapEx dans le soutien au développement pastoral **Foncier et aménagement des espaces pastoraux en Afrique subsaharienne**

Adamou Boureima et Manuel Flury, Février 2016

Messages clés

- L'élevage est une activité essentielle dans l'économie des populations et des États membres de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).
- La mobilité est le fondement de l'économie pastorale mais cette mobilité est fragilisée au Sahel où les sécheresses sont récurrentes. Il y a également un accroissement des entraves à la mobilité pastorale, d'où la nécessité d'aménager les espaces pastoraux. Et l'aménagement des espaces pastoraux pose de manière générale la question du foncier.
- Les réformes inclusives sur les politiques foncières en Afrique sont nécessaires pour améliorer la gouvernance foncière et favoriser des investissements au profit du pastoralisme.
- Une approche sous régionale est essentielle en matière d'appui au pastoralisme, car de nombreux problèmes ont une dimension transfrontalière (mobilité, gestion des ressources naturelles, commerce, épizooties transfrontalières, harmonisation des politiques, systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide, conflits et consolidation de la paix).



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Agriculture and Food Security Network

www.sdc-foodsecurity.ch

With family farmers towards a world without hunger

CapEx au sujet du pastoralisme

Le pastoralisme est pratiqué sur un quart de la surface du globe et fournit une source de nourriture et des moyens de subsistance de millions de personnes, surtout dans les zones qui sont aride ou élevé pour la production fiable de cultures vivrières. Pour la Direction du Développement et la Coopération (DDC) qui travaille dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, le pastoralisme est un domaine clé. Ayant reconnu la valeur de l'apprentissage d'expériences dans la coopération au développement entre les pays et les régions, le Sous-Groupe Pastoralisme dans le réseau de la DDC pour l'agriculture et la sécurité alimentaire a entrepris un processus d'apprentissage interne appelé «Capitalisation des expériences dans le soutien du développement pastoral» (CapEx pastoralisme pour faire court). Les membres du Sous-Groupe ont identifié les questions sur lesquelles ils voulaient en apprendre davantage, de manière à être plus efficace dans le soutien au développement des économies et des moyens de subsistance pastoraux. Pendant le processus CapEx, ils ont compilé des informations et des textes sur des sujets choisis formulées. Cet article est l'un d'une série d'articles qui est ressorti de ce processus. Les articles sont essentiellement destinés à la DDC et ses partenaires au niveau national et régional, en particulier en Afrique de l'Ouest et de l'Est, et le personnel de la DDC en Suisse, mais aussi pour d'autres experts du développement et les donateurs engagés dans le développement du pastoralisme.

1. Introduction

Dans les zones sahéliennes, l'élevage occupe la première place des productions agricoles, devant des cultures arables très exposées aux aléas. Par leur adaptabilité aux incertitudes, les sociétés pastorales apparaissent certes vulnérables, mais également résilientes. Souvent peu soutenues par les politiques publiques, les pasteurs ont su sans cesse moderniser leurs systèmes de mobilité, s'adaptant aux contraintes nouvelles rencontrées et intégrant de nombreuses innovations. Ce mode d'exploitation imposée par des conditions et un contexte incertains met les pasteurs dans une nécessaire négociation avec d'autres acteurs pour l'accès aux ressources pastorales. Cette tension demeure tant dans les espaces à vocation pastorale que dans les espaces de passage ou de séjour temporaire des pasteurs. En effet, l'accès aux ressources naturelles est de plus en plus contrariée par la disparition progressive des jachères, l'occupation des couloirs de passage, l'extension des terres de cultures par défrichage de terres pastorales ou forestières et la diminution de la quantité et la qualité des fourrages.

La problématique foncière est un des débats les plus actuels, notamment dans le cadre du développement rural en Afrique. Les différents usages du foncier renvoient à la problématique de son aménagement. Ce qui apporte des changements et modifie le statut juridique des rapports sociaux et économiques liés aux terres, ainsi que la structure de la propriété et de l'utilisation des terres.

Dans le contexte actuel de croissance démographique et d'expansion des villes, la problématique de l'aménagement se pose comme une dimension fondamentale, pour l'arbitrage avec les besoins croissants de surfaces pour les productions végétales ça permet aussi de gérer les conflits.

Termes clés

Foncier Le terme «foncier» est au centre du problème de l'aménagement foncier. Au sens large, ce terme est utilisé pour désigner la terre et pour qualifier tout ce qui touche à la terre ou encore aux relations entre l'homme et la terre, ainsi que les rapports sociaux et économiques entre les hommes au sujet de la terre ; ces rapports sont définis par le droit foncier.

L'aménagement foncier est toute transformation du foncier, d'un ordre actuel à un ordre nouveau. L'aménagement du foncier implique plus une dimension de concertation et de consensus que de réalisations techniques.

2. Cas spécifiques

Il est de plus en plus indispensable aux États africains de disposer de cadre et d'instruments appropriés pour assurer l'aménagement et la gestion durables des ressources foncières et naturelles. Dans ce cadre, l'exemple nigérien est illustratif.

Cas 1 : Processus d'élaboration du schéma d'aménagement foncier de la région de Dosso¹

Au Niger, une ordonnance est adoptée le 20 mai 2010 sur le pastoralisme. Elle complète les principes d'orientation du code rural (POCR). Ces instruments incitent la constitution d'espaces pastoraux et réserves stratégiques de pâturage. A cet effet, elles précisent la définition de l'espace pastoral, comme «l'espace destiné à l'élevage, supportant une ou plusieurs ressources pastorales, pouvant être librement utilisées par des pasteurs et leurs troupeaux au cours de leurs parcours» (art. 2). Ce processus a vu une forte participation des organisations pastorales. Cette disposition nationale a fait l'objet d'un début d'application au niveau local, notamment dans la région de Dosso.

Avec plus de 13,26% de la population du Niger, sur une superficie de moins de 2% du territoire national, la Région de Dosso a une très forte densité dépassant par endroits 100 habitants/km² avec une moyenne de trois têtes de bétail/habitant. Cela se traduit par une forte pression sur les ressources naturelles et des conflits parfois meurtriers. Face à cette situation, les autorités de la région, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, ont pris l'option de doter la région d'un schéma d'aménagement foncier (SAF). Il s'agit du premier réel chantier dynamique d'élaboration du SAF au Niger. Cela témoigne d'une volonté de planification et d'appropriation du développement au niveau local. La démarche se révèle sensible car le SAF touche un domaine complexe et sensible et pose encore des défis au plan stratégique, méthodologique et opérationnel.



La garde précise d'un troupeau dans la zone agropastorale du nord du Nigeria (Photo : Wolfgang Bayer)

Le point de départ a été une étude de capitalisation. Ce travail est conduit par les structures du code rural de tous les niveaux avec le soutien de l'Université de Niamey. Ainsi la région s'est doté d'outils importants de gestion foncière, dont : i) un répertoire numérique et des résumés synthétiques de l'ensemble des documents en matière du foncier et des ressources naturelles sur la région ; ii) un

¹Source : Site Internet du Code Rural du Niger (www.coderural-niger.net)

inventaire exhaustif de toutes les transactions foncières effectuées à l'échelle communales par les différentes structures du code rural ; iii) des cartes d'occupation des sols, de localisation des ressources agro-sylvo-pastorales et d'infrastructures hydrauliques dont les coordonnées sont disponibles ; iv) une proposition de deux bases de données pour faciliter l'archivage, la consultation et la gestion de la documentation ainsi que les actes des transactions foncières.

Une démarche participative et inclusive a permis la validation de ces outils par l'ensemble des acteurs.



Des pasteurs Afar en déplacement en Éthiopie
(Photo : Wolfgang Bayer)



La formation des acteurs locaux sur l'aménagement et la gestion des terroirs (Photo : Adamou Boureima)

Pour illustrer la mise en pratique de la démarche participative, nous nous référons à l'exemple du Cameroun.

Cas 2 : Le développement inclusif du code pastoral au Cameroun²

Le code pastoral Cameroun est un cas d'apprentissage pour un développement inclusif d'une politique. Bien que l'exemple est à un niveau national, des leçons peuvent être tirées pour le niveau régional / international.

Le Ministère camerounais de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales (MINEPIA) en partenariat avec la FAO a pris l'initiative de structurer et d'améliorer les activités d'élevage pastorales à travers l'élaboration d'une loi régissant le pastoralisme. Soucieux d'assurer la pleine participation des éleveurs pastoraux dans ce processus, la SNV (Organisation néerlandaise de Développement) a décidé en 2009 de soutenir l'activité. Grâce à son expertise en politiques publics et participation populaire, la SNV a mobilisé les pasteurs et facilité la création de la Confédération nationale des Éleveurs du Bétail du Cameroun (CNEBCAM). Cette organisation représentative des éleveurs pastoraux a ensuite été prise en charge avec la formation et l'encadrement des activités de lobbying et de plaidoyer. Pour diffuser le projet de code pastoral proposé et obtenir des commentaires sur elle de pasteurs et d'autres parties prenantes, la SNV a facilité l'organisation de débats aux niveaux national, régional et local. Plus tard, la SNV a soutenu le développement des textes d'application complétant le code pastoral. Le code pastoral proposé est donc le résultat d'un processus inclusif et hautement participatif.

3. Leçons pour la coopération au développement

3.1 Analyse de la situation

Les enjeux auxquels sont confrontés les éleveurs pasteurs peuvent se situer à deux niveaux – au niveau des pays et au niveau régional. Les enjeux au niveau des pays sont les suivants:

- L'application des textes : au Niger, à ce jour certains décrets d'application ne sont pas pris par le Gouvernement malgré l'adoption de la loi sur le pastoralisme depuis 2010 ;

² Source : Tah *et al.* (2015)

- L'effectivité des systèmes et des règles de sécurisation foncière, de prévention et de gestion ou de règlement des conflits liés au foncier et aux ressources naturelles (par ex., au Mali et au Niger, des structures locales inclusives existent pour la prévention et la gestion des conflits avant les instances judiciaires);
- La sécurisation des espaces pastoraux face à l'accaparement des terres qui se généralisent au profit des grandes firmes agro-pastorales. Ce qui a amené par exemple au Niger, les associations de la société civile et les organisations pastorales à mettre en place un mouvement appelé «Sauvons les terres pastorales au Niger».

Les enjeux au niveau régional et africain sont les suivants:

- Gestion durable des ressources naturelles : la gestion des ressources naturelles des zones sahéennes passe par une adaptation de la charge animale à des ressources en pâturage qui varient. La mobilité des troupeaux constitue ainsi le facteur d'ajustement et de gestion durable des pâturages par les pasteurs face aux opportunités et aux variations saisonnières;
- Développement de l'économie pastorale : contrairement à la qualification trop répandue «d'élevage contemplatif» ou de «prestige» qui leur a longtemps été associée, l'intérêt économique des systèmes pastoraux est réel. La mobilité joue aussi un rôle clé face aux aléas : au cours des sécheresses récurrentes, les troupeaux les plus mobiles ont généralement été les moins vulnérables (Colin de Verdière 1995, Hesse & MacGregor 2006);
- Préservation de la paix sociale et prévention des conflits : la croissance démographique conduit à une occupation de plus en plus grande des espaces vitaux pour les troupeaux transhumants ; implantations de cultures le long des berges de points d'eau naturels et installation de vastes zones de champs;
- Adaptation des processus de décentralisation aux milieux pastoraux : plus particulièrement au Niger, mais aussi au Mali et en Mauritanie, la politique nationale de décentralisation, avec la mise en place des collectivités territoriales décentralisées doit s'adapter aux zones pastorales sahéennes. L'enjeu est de réussir la mise en place de collectivités locales actives au niveau intercommunal, afin de mettre en œuvre une politique adaptée de gestion de l'espace et des ressources pastorales.

Plusieurs organisations ou programmes travaillant sur le même sujet. Les organisations pastorales dans les pays (par ex. d'AREN au Niger), le Réseau de Communication sur le Pastoralisme (RECOPA) au Burkina Faso et le Réseau Bilital Maroobe (RBM) au niveau régional sont des partenaires incontournables dans ce processus d'harmonisation des politiques pastorales dans la région ouest-africaine. L'exemple nigérien d'un processus inclusif d'élaboration de la loi sur le pastoralisme a suscité un intérêt au niveau régional et l'ANOPER (Association nationale des Éleveurs du Bénin), membre du RBM, a organisé avec la participation de parlementaires, de techniciens du domaine, un voyage d'étude au Niger en 2013 financé par le bureau de coopération suisse au Bénin pour s'inspirer du processus.

Pour l'élaboration des schémas d'aménagement foncier et de sécurisation des espaces pastoraux, plusieurs coopérations se sont engagées pour accompagner les pays africains. Nous pouvons citer l'Union Africaine à travers le programme Land Policy Initiative (LPI), la Banque mondiale à travers le Programme régional sur le Pastoralisme (PRAPS) qui couvre six pays du Sahel (Sénégal, Mauritanie, Tchad, Mali, Burkina Faso et Niger), l'Union Européenne à travers le Programme de Sécurisation des Espaces pastoraux et du renforcement de la Gouvernance foncière en Afrique (PSEP/GF) dans dix pays (Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Malawi, Niger, Soudan du Sud, Somalie et Swaziland), la Direction du Développement et de la Coopération suisse (DDC), la Coopération luxembourgeoise et la Coopération belge à travers différents programmes pays qu'elles financent.

3.2 Des points d'entrée pour la coopération au développement

Quelques points d'entrée au niveau pays sont les suivants :

- Financement des programmes de sécurisation des espaces pastoraux en Afrique (loi d'orientation agricole, adoption des textes de sécurisation foncière et vulgarisation des textes, balisage des couloirs de transhumance nationaux et internationaux, réalisations des infrastructures hydrauliques, aménagement des micro barrages, etc);

- Accompagnement et renforcement des capacités des structures de gouvernance foncière;
- Renforcement des systèmes d'informations des transhumants sur la prévention et la gestion des crises pastorales.

Quelques points d'entrée au niveau régional (Afrique de l'Ouest) et africain sont les suivants :

- Contribution avec les autres agences pour soutenir l'harmonisation des législations sur le pastoralisme au Sahel ;
- Renforcement des capacités de plaidoyer, de négociation des organisations : la DDC a un avantage comparatif en Afrique de l'Ouest car finançant deux programmes sur l'élevage à l'échelle régionale ECOWAP (politique agricole régionale de la CEDEAO) et PEPAN (Programme d'Education Formation des Pasteurs Nomades) et peut en synergie avec la Banque mondiale à travers le PRAPS accompagner plusieurs initiatives au niveau régional;
- Contribution à l'amélioration de la gouvernance foncière en Afrique en soutenant la mise en œuvre de la Déclaration de l'Union Africaine sur les questions foncières conformément au cadre et lignes directrices adoptées par les Chefs d'État et de gouvernement en 2008;
- Accompagnement des organisations pastorales dans leurs actions de plaidoyer pour la mise en œuvre des engagements pris à Nouakchott en Mauritanie en octobre 2013.

3.3 Interaction avec des processus politiques

Les agences de développement doivent interagir avec les organisations régionales et africaines d'intégration économique et technique – CEDEAO, UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), CILSS (Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel), Union Africaine – pour :

- Accélérer la mise en place des politiques et instruments permettant de favoriser les échanges de biens et de services ;
- Accompagner la réalisation des investissements à caractère régional générant les biens publics indispensables au développement du pastoralisme et facilitant la transhumance transfrontalière (infrastructures, télécommunications, santé animale, commerce, ouvrages hydrauliques et équipements);
- Participer aux débats politiques pour assurer que les organisations non gouvernementales et organisations de la société civile ont le droit et l'opportunité de participer aux processus politiques qui les concernent.

3.4 Principes de base pour mener ce processus de coopération

Les différents projets/ programmes de la coopération au développement devraient suivre ces principes de base:

- Répondre aux demandes de mobilisation des ressources des pays sahéliens, au niveau approprié et dans la durée nécessaire, en faveur du pastoralisme sahélien et, plus généralement, de l'élevage dans la sous-région ;
- Renforcer les capacités locales de négociation et de gestion des espaces et des infrastructures pastorales;
- Intégrer les leaders des transhumants, des femmes et des autorités locales au choix des priorités et au suivi des réalisations;
- Valoriser les savoirs locaux et les systèmes d'organisations traditionnelles des pasteurs;
- Combiner le travail politique, de plaidoyer, de renforcement des capacités, etc. avec des pilotes/tests pratiques, sur le terrain, avec les communautés, par ex. schémas d'aménagement au niveau local, dans une zone transfrontalière.

Références

- Amadou A, Le Come C, Guéodiba RA (éds). 2014. *La création d'un environnement propice au développement durable du pastoralism au Mali : Actes du colloque national de Bamako*.
- APESS, RBM. 2013. Note de position des Réseaux Régionaux d'Éleveurs d'Afrique de l'Ouest, Nouakchott, 28 et 29 Octobre 2013.
- Banque mondiale. 2013. Forums de haut niveau sur les systèmes pastoraux et l'irrigation au Sahel, Nouakchott (Mauritanie) et Dakar (Sénégal), octobre 2013.
- Bonnet B & Herault D. 2011. Gouvernance du foncier pastoral et changement climatique au Sahel : Renforcer les capacités des acteurs du foncier dans la sécurisation de la mobilité et de l'accès équitable aux ressources pastorales. *Revue des Questions Foncières* 2 : 157–188 (<http://vulnerabilite.iram-fr.org/index.php?page=142>).
- Chintom NK. 2015. Finding land for Cameroon's pastoralist nomads. Inter Press Service News Agency (www.ipsnews.net/2013/10/finding-land-for-camerouns-pastoralist-nomads)
- CILSS. 2013. Déclaration de Nouakchott sur le pastoralisme : Mobilisons ensemble un effort ambitieux pour un pastoralisme sans frontières, 29 octobre 2013.
- Colin de Verdière P. 1995. Étude comparée de trois systèmes agropastoraux dans la région de Filingué, Niger : les conséquences de la sédentarisation de l'élevage pastoral au Sahel. Paris : Institut National Agronomique.
- Hesse C & MacGregor J. 2006. Pastoralism : drylands' invisible asset? London : International Institute for Environment and Development (IIED) Drylands Programme.
- IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement). 2013. Rapport d'auto évaluation du programme appui au secteur de l'élevage (PASEL–6). Paris : IRAM.
- RBM (Réseau Bilital Maroobe) & Inter-réseaux Développement rural. 2013. Implication de la société civile pastorale dans l'élaboration de la loi pastoral au Niger : quels enseignements ? Niamey : RBM / Paris : Inter-réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/RBM_Code_pastoral_Niger.pdf)
- Sabou I, Joseph S & Altiné B. 2014. Rapport sur l'étude capitalisation sur les expériences et les bonnes pratiques en matière d'aménagement foncier : Niger, Burkina Faso et Tanzanie, mai 2014.
- Tah C, Akoue FY & Belibi MB. 2015. Pastoralists' participation in the Cameroon's pastoral code elaboration. LANDac International Conference on Land Governance for Equitable and sustainable Development, 8–10 July 2015, Utrecht, The Netherlands.
- Vétérinaires sans Frontières Belgique, SNV & CESEAO. 2015. Documents de capitalisation du programme d'appui au secteur de l'élevage, phase 6 financé par la DDC, juillet 2015.

Remerciements

CapEx pastoralisme est une activité de la Sous-Groupe Pastoralisme du réseau Agriculture et sécurité alimentaire de la DDC. Ce processus d'apprentissage a été coordonné par un groupe restreint comprenant Marc Bloch, Felix Fellmann, Manuel Flury, Pascal Rouamba et Laurence von Schulthess et a été facilitée par Ernst Bolliger et Ann Waters-Bayer. Ce mémoire a été rédigé par Adamou Boureima (boureima.adamou@eda.admin.ch) et Manuel Flury, avec le coaching par Pascal Rouamba, et a été examiné par les participants à l'atelier CapEx les 9–13 novembre 2015 à Isiolo, Kenya. Éditeur : Ann Waters-Bayer. Mise en page : Martina Hicketier. Publié par le Direction du Développement et de la Coopération (DDC), la Coopération Globale / Programme Global de Sécurité Alimentaire, Berne, 2016. Photo de la couverture : Gardien jeune de troupeau dans l'est de l'Éthiopie (Photo : Wolfgang Bayer).