AFD

Comité technique

Foncier&développement

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

REGARDS SUR LE FONCIER n° 15

# De la sécurisation des droits pastoraux à la planification des aménagements

## Comment mieux préserver les systèmes d'élevage ?

Séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale

JUIN 2023

## REGARDS SUR LE FONCIER nº 15

**La collection « Regards sur le foncier »** du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail *www.foncier-developpement.fr.* Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : *gret@gret.org*

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce numéro de « Regards sur le foncier » reprend une partie des communications présentées lors du **séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar**, organisé du 6 au 10 mars 2023 à Saint-Louis du Sénégal, à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD). Ce séminaire a réuni soixante-dix participants, membres d'organisations de la société civile, d'organisations paysannes ou des administrations foncières, et experts-chercheurs, de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD.

RÉFÉRENCE POUR CITATION :

Seck Sidy Mohamed, Touré Oussouby, Ouedraogo Pierre-Aimé, Benkahla Amel, Mansion Aurore (dir.), *De la sécurisation des droits pastoraux à la planification des aménagements, comment mieux préserver les systèmes d'élevage ?*, Regards sur le foncier nº 15, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, juin 2023.

MISE EN PAGE INTÉRIEURE : Philippe Laura – COUVERTURE : H. Gay (Gret)

PHOTO DE COUVERTURE :

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

# SOMMAIRE

**Introduction** 5

**Schémas d'aménagement foncier au Niger et préservation des espaces pastoraux : le cas pratique de Dosso** 8

SIGLES ET ABRÉVIATIONS 8
1. CONTEXTE D'ÉLABORATION DU SAF DE DOSSO 9
2. LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU SAF 11
3. FINALITE ET STRUCTURATION DU DOCUMENT SAF 12
4. LA SÉCURISATION DES DROITS PASTORAUX DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE DÉGRADÉ 14
5. DÉFIS ET PERSPECTIVES DE PÉRENNISATION DES ACQUIS DU SAF DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE CRISE SÉCURITAIRE 14
6. LA GESTION DES RESSOURCES PASTORALES EN LIEN AVEC LE SAF 16
6.1. Enjeux actuels 16
6.2. Demande future de l'espace en défaveur des espaces pastoraux pour les infrastructures publiques 16
6.3. Affaiblissement de la dynamique structurelle de la mobilité du bétail 17
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 18
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 19

**Expérience d'aménagement et de sécurisation des espaces pastoraux dans la région de l'Est du Burkina Faso** 20

1. PRÉSENTATION DES ENJEUX DU PASTORALISME AU BURKINA FASO ET DES DYNAMIQUES EN COURS DANS LA RÉGION DE L'EST 20
2. RAPPEL DES OBJECTIFS ET DESCRIPTION DE L'APPROCHE D'AMÉNAGEMENT ET DE SÉCURISATION DU FONCIER PASTORAL DÉVELOPPÉE PAR LE RÉSEAU DE COMMUNICATION SUR LE PASTORALISME 22
3. ÉVALUATION DU BILAN DES INITIATIVES D'AMÉNAGEMENT ET DE SÉCURISATION DES RESSOURCES PASTORALES PROMUES PAR LE RECOPA AU COURS DE LA DÉCENNIE ÉCOULÉE 25
4. LEÇONS APPRISES 26
5. IDENTIFICATION DES DÉFIS ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES MODÈLES D'AMÉNAGEMENT ET DE SÉCURISATION DU FONCIER PASTORAL DANS LE CONTEXTE ACTUEL D'EXPANSION DE LA CRISE SÉCURITAIRE 27
6. CONCLUSION 28

## Articulation entre plans d'occupation et d'affectation des sols et unités pastorales au Sénégal 29

SIGLES ET ACRONYMES 29
1. INTRODUCTION 31
2. COMPéTENCES TRANSFéRéES AUX COLLECTIVITéS TERRITORIALES 32
3. RAPPEL DU CONTEXTE DE PROMOTION ET DES LOGIQUES DES MODÈLES DE GESTION DES RESSOURCES PASTORALES BASÉS SUR LES POAS ET LES UNITÉS PASTORALES 33
3.1. L'unité pastorale 33
3.2. Le plan d'occupation et d'affectation des sols 36
4. ENJEUX D'ARTICULATION ENTRE POAS ET UP 37
5. CONCLUSION 43
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 44

# Introduction

Ce numéro de « Regards sur le foncier » examine la problématique des défis liés à l'aménagement du territoire et à la préservation de la vocation des espaces pastoraux en contexte de crise sécuritaire et de stabilité relative. Les communications qui y sont présentées mettent l'accent sur les visions et options définies par les États pour promouvoir un équilibre durable entre processus d'individualisation des droits fonciers et dynamiques de reconnaissance, sécurisation, valorisation des ressources communes, notamment des ressources pastorales.

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

Ces communications, qui ont été présentées lors du séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale (mars 2023), ont mis en exergue la diversité des modèles de sécurisation du foncier pastoral testés sur le terrain. Il s'agit notamment du Burkina Faso avec l'expérience d'aménagement et de sécurisation des espaces pastoraux dans la région de l'Est ; du Niger avec l'expérience de préservation des espaces pastoraux, grâce à l'élaboration et l'application de schémas d'aménagement foncier (SAF) ; et enfin du Sénégal avec l'expérience d'établissement de mécanismes d'articulation entre les plans d'occupation et d'affectation des sols et les unités pastorales.

Les approches promues dans le cadre de ces expériences mettent l'accent sur des préoccupations communes relatives à : (i) la préservation et/ou la réhabilitation des espaces pastoraux ; (ii) la sécurisation de la mobilité du bétail, grâce à la délimitation et au balisage des aires de pâture, des couloirs de transhumance et des pistes à bétail ; et (iii) la mise en place un dispositif de régulation de l'accès aux ressources pastorales.

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

### Des initiatives porteuses, mais présentant aussi certaines limites

Il convient de mentionner que dans la plupart des cas les expériences menées sont porteuses d'innovations d'intérêt. Ainsi, en ce qui concerne la question du financement, la démarche d'inter-

collectivités initiée dans la région de l'Est du Burkina Faso a posé des jalons pour un financement durable des infrastructures pastorales, à travers le réinvestissement d'une partie des recettes collectées au niveau des marchés à bétail au profit de l'élevage, notamment dans l'entretien des pistes à bétail et du réseau hydraulique. De l'avis des acteurs concernés, c'est au niveau des marchés à bétail d'un territoire donné qu'il faudrait mobiliser les financements (grâce à la collecte de taxes) permettant de garantir la gestion durable des infrastructures pastorales, notamment les pistes à bétail et les points d'eau qui les jalonnent, ainsi que les banques d'aliments à bétail1.

Dans le cas spécifique du Ferlo au Sénégal, les unités pastorales (UP) mises en place semblent constituer un outil pertinent de sécurisation du foncier pastoral, face à la progression du front agricole. L'impact des UP est renforcé par l'approche en grappe qui permet de couvrir une large part du territoire communal.

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

En contribuant à l'apaisement des rapports entre les divers usagers des espaces ruraux de la région de Dosso au Niger, l'application du schéma d'aménagement foncier a favorisé l'instauration d'un rituel des négociations socio-foncières. Cette situation tend à faire perdre de vue le lien nécessaire entre l'aménagement foncier et l'anticipation. En d'autres termes, le dispositif du SAF ne recèle pas une réelle capacité d'anticipation des risques et des conflits, alors que l'évolution contextuelle induit une reconfiguration des liens sociaux intra et intercommunautaires.

L'expérience des unités pastorales implantées au Sénégal fait ressortir les enjeux de durabilité du financement des dispositifs de concertation et de régulation de l'accès aux ressources naturelles au-delà de l'intervention des projets. Il convient de rappeler que, depuis 2015, l'approche de création et d'accompagnement des UP privilégie un modèle de gestion des ressources basé sur les liens entre les communes, les unités pastorales et les associations des usagers de forages (ASUFOR) ; ce modèle prévoit le reversement aux UP d'une partie de la taxe d'abreuvement collectée par les ASUFOR2. Or, la situation de nombreuses d'entre elles (déficit de transparence, mauvaise gouvernance, entretien défaillant des infrastructures, etc.) et la nouvelle réforme du secteur de l'hydraulique portée par l'Office des forages ruraux (délégation de service à des opérateurs privés) font peser un risque fort sur les possibilités de financement pérenne des UP.

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

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

## Définir une nouvelle vision de l'avenir du pastoralisme à l'horizon 2050

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

Un autre risque important concerne le développement d'une dynamique de privatisation des ressources communes qui pose la question de l'efficacité des approches de reconnaissance des communs pastoraux basées sur le recours aux aménagements et aux actes administratifs. Pour préparer l'avenir du pastoralisme dans la région, il s'agit de prendre en compte la diversité et la grande complémentarité à développer entre les systèmes d'élevage herbivores et des échelles auxquelles l'activité est pratiquée, mais aussi de promouvoir une cohérence et une articulation entre les échelles d'intervention, tout en essayant de limiter l'expansion continuelle des zones cultivées. Pour progresser dans cette voie, il conviendrait de définir une vision pour le pastoralisme à l'horizon 2050, ainsi que les options à suivre afin de concrétiser le scénario souhaité et accompagner les transformations nécessaires.

# Schémas d'aménagement foncier au Niger et préservation des espaces pastoraux : le cas pratique de Dosso

Boubacar Oumarou, administrateur de la base régionale AREN/Dosso, ancien premier vice-président du Conseil régional de Dosso[3]

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| CES | Conservation des eaux et des sols |
| CESOC | Conseil économique, social et culturel |
| COFO | Commission foncière |
| COFOCOM | Commission foncière communale |
| COFODEP | Commission foncière départementale |
| CRCO | Comité régional de concertation et d'orientation |
| CT | Collectivité territoriale |
| DRS | Défense et restauration des sols |
| ICS | Internationnal Crisis group |
| MAG | Ministère de l'Agriculture |
| MEL | Ministère de l'Élevage |
| PDC | Plan de développement communal |
| PDR | Plan de développement régional |
| POCR | Principes d'orientation du Code rural |
| PRASAF | Programme d'appui au schéma d'aménagement foncier |
| PTF | Partenaire technique et financier |
| SAF | Schéma d'aménagement foncier |
| SIF | Système d'informations foncières |
| SPR | Secrétaire permanent régional |
| STD | Service technique déconcentré |
| UBT | Unité de bétail tropical |

3. Ce document a été rédigé avec la collaboration de Maman Sani Amadou, expert foncier.

# 1. CONTEXTE D'ÉLABORATION DU SAF DE DOSSO

Pays sahélien couvrant une superficie de 1 267 000 km² et comptant 22 millions d'habitants, le Niger a une tradition de gestion foncière et de prévention des conflits. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique foncière rurale, il s'est engagé dans un processus d'aménagement des terres et des ressources naturelles rurales.

L'État du Niger s'est engagé depuis les années 80 dans un processus visant à mettre en place des règles de gestion durable du foncier. Ce processus itératif a conduit à l'adoption en 1993 de l'ordonnance 93-015 portant Principes d'orientation du Code rural (POCR) et des textes complémentaires. Plusieurs étapes importantes ont jalonné le processus de 1993 à nos jours, avec l'installation des instances de conception et d'orientation du Code rural et la mise en place des canaux opérationnels de la politique foncière que sont les commissions foncières. Il ressort de l'évaluation du bilan de la politique foncière rurale (2013)4 que la mise en place des structures du Code rural a été lente. Lorsqu'elles existent, leurs moyens matériels et financiers s'avèrent insuffisants pour les rendre opérationnelles et efficaces. Entre 1993 et 2004, les structures ont été mises en place au niveau des villages, des tribus et des départements, afin de favoriser une gestion décentralisée des ressources naturelles. À partir de septembre 2004, le schéma opérationnel du Code rural a été complété par l'installation des commissions foncières au niveau des communes, suite à la tenue des élections communales et à l'installation de 265 communes. La mise en place des secrétariats permanents régionaux a démarré fin 2006.

**ENCADRÉ 1 - DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DU CODE RURAL**

Les commissions foncières disposent de compétences consultatives et d'un pouvoir de décision. Leur avis est obligatoirement requis pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de leur ressort et la procédure d'élaboration des concessions rurales.

Le dispositif institutionnel s'articule du niveau national au niveau villageois :

– niveau national : Comité national du Code rural présidé par le ministre de l'Agriculture, Secrétariat permanent du code rural (SPCR) ;
– niveau régional : secrétariat permanent régional du Code rural (SPR/CR) ;
– niveau départemental : commission foncière départementale (COFODEP) ;
– niveau communal : commission foncière communale (COFOCOM) ;
– niveau village/fraction : commission foncière de base (COFOB).

La forte croissance démographique, la pression foncière accrue, l'appauvrissement des terres agricoles, l'amenuisement des espaces pastoraux, la dégradation des ressources naturelles, l'occupation des espaces protégés, l'accaparement des ressources et des espaces partagés sont devenus des sujets de préoccupation pour tous ceux qui s'intéressent à la question du foncier rural au Niger. Ces différents facteurs posent des défis majeurs qu'il conviendrait de relever, afin d'éviter l'escalade des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles. Depuis quelques années, des phénomènes nouveaux ont vu le jour avec le développement du marché foncier et l'accaparement d'espaces pastoraux, agricoles et forestiers. La question de l'appropriation privée à grande échelle des terres rurales constitue désormais une

4. Aladoua, S. et al. 2012 ; *Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger. Document 1 : rapport final.*

préoccupation majeure en matière de gestion foncière à laquelle le Code rural devra accorder plus d'attention.

De même que le Code rural a revêtu une tonalité originale en Afrique de l'Ouest, le processus d'élaboration du SAF de la région de Dosso constitue la première expérience du genre au Niger et dans la sous-région. Aujourd'hui, le Niger dispose de quatre SAF élaborés et adoptés (Dosso, Maradi, Tillaberi et Zinder) et trois en cours d'élaboration (Tahoua, Agadez et Diffa).

La région de Dosso a entamé le processus d'élaboration de son SAF à partir de 2013, en s'appuyant sur le guide national qui a été mis au point en avril 2011. Le SAF a été élaboré dans le cadre d'un processus itératif et participatif impliquant les acteurs régionaux et locaux et bénéficiant du soutien financier des PTF.

La région de Dosso se situe au Sud-Ouest du Niger Elle couvre une superficie de 31 000 km² (soit 2,45 % du territoire national) et comptait 2 368 651 habitants en 2012 (RGPH, 2012), soit 12 % de la population du pays. La région compte huit départements, quarante-trois communes et dix-neuf entités coutumières. Elle dispose d'importantes ressources naturelles et bénéficie de conditions agro-écologiques favorables aux activités agrosylvopastorales5.

Avec une densité de 60 habitants au km² , contre une moyenne nationale évaluée à 13,5 habitants au km², la région de Dosso est fortement peuplée. Elle est traversée par trois dallols qui sont des vallées fossiles dans lesquelles la nappe phréatique est peu profonde. Les principales activités économiques sont l'agriculture pluviale et irriguée, le maraîchage et l'exploitation du natron. C'est aussi une zone d'élevage. Compte tenu de la densité du peuplement et des conditions biophysiques favorables, la région connait des conflits parfois violents liés à l'accès aux ressources naturelles entre agriculteurs et éleveurs.

Les éléments d'une crise foncière ont été mis en place dans la région, sous les effets de la compétition accrue pour le contrôle et l'exploitation des terres, mais aussi de l'émiettement des patrimoines fonciers familiaux. Suite à l'accélération du processus d'émancipation des cadets, les grandes exploitations familiales (regroupant des ménages appartenant à plusieurs générations) ont cédé la place à des unités socio-économiques de taille plus réduite qui exploitent des superficies exiguës (multiplication des petits champs). Les conséquences des mutations sociales sont aggravées par l'intensification des aléas climatiques (augmentation de la population, avec un taux de croissance évalué à 3,9 %, diminution de la pluviométrie et mauvaise répartition spatio-temporelle des précipitations) ; ce qui entraîne des migrations au sein de la région, en vue de la colonisation de nouveaux espaces fertiles.

Le processus d'élaboration du SAF répond à la préoccupation centrale de l'aménagement du territoire, afin de conserver, renforcer et valoriser le capital productif, mais aussi de sécuriser les droits d'usage. Ces derniers revêtent une importance cruciale dans un contexte où la terre et les ressources naturelles constituent le substrat des activités productives en milieu rural et permettent aux exploitations familiales de jouer pleinement leur rôle dans le développement économique et social du pays. L'aménagement des bases productives naturelles permet d'augmenter la productivité des ressources foncières, agricoles, pastorales, forestières, halieutiques et hydrauliques de la région.

L'article 127 de l'ordonnance 93-15 a institué dans chaque région « *un document-cadre, dénommé schéma d'aménagement foncier, dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent* ». Cet outil d'aide à la décision en matière de planification de

5. Le climat est de type sahélien au nord, sahélo-soudanien dans la partie centrale et soudanien dans le sud. Il est caractérisé par l'alternance de deux saisons (hivernage et saison sèche). La pluviosité est comprise entre 300 mm au nord et 800 mm au sud.

l'utilisation des terres, qui revêt un caractère diachronique et synchronique, doit être régulièrement actualisé. Il permet d'enregistrer et de valoriser les données relatives aux mutations affectant les rapports fonciers et les modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles.

Élaboré avec la participation des populations et de leurs représentants, le SAF doit être mis en œuvre par les collectivités territoriales, en vue de promouvoir une gestion de proximité des ressources foncières et naturelles, à travers l'application de règlements régionaux et communaux basés sur des accords sociaux négociés à la base. Les projets d'aménagement foncier doivent être portés par les propriétaires fonciers, les producteurs ruraux et leurs organisations. Ces projets doivent être étudiés et réalisés à travers le Programme régional d'appui aux SAF (PRASAF) financé grâce à un fonds commun alimenté par l'État, les collectivités territoriales (régions et communes) et les agences de coopération.

L'adoption du SAF de Dosso a donné une impulsion politique forte à la dynamique d'aménagement foncier et constitué une source d'inspiration pour les autres régions du pays. Son adoption par décret n° 2018-795/PRN/MAG/EL du 15 novembre 2018 a doté la région d'un instrument essentiel de sécurisation des droits fonciers et de valorisation du capital productif naturel, en vue d'une meilleure exploitation de ses richesses rurales renouvelables.

Afin de sécuriser les données collectées et traitées, mais aussi de permettre une utilisation durable des ressources naturelles, le SPR/CR a mis en place, avec l'appui de la coopération luxembourgeoise, un système d'informations foncières (SIF) qui vise à collecter et archiver la documentation et les informations à caractère géographique ayant trait aux ressources naturelles qui sont produites par les commissions foncières ou d'autres structures (ONG, projets, etc.)[6]. Les procédures du SIF comprennent la localisation, l'enregistrement concerté et cartographié des affectations foncières, suivant un processus séquencé allant de l'identification de la parcelle à son géoréférencement. Ce processus est documenté à chaque étape, en utilisant des formulaires et registres d'administration foncière. Les données ainsi constituées sont intégrées dans un système local d'informations, de gestion et d'administration foncière qui est facilement maîtrisable par les COFODEP.

## 2. LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU SAF

Le processus d'élaboration du SAF requiert l'engagement politique et l'implication de tous les acteurs de la région. Il est donc indispensable que le secrétaire permanent régional du Code rural (SPR/CR) organise des rencontres de concertation régionale avec les collectivités territoriales, les autorités administratives et coutumières, des leaders politiques et communautaires, les services déconcentrés régionaux, les partenaires techniques et financiers.

Il faut souligner que sans l'appui financier des agences de coopération, il n'aurait pas été possible de réaliser le SAF de Dosso dont le coût financier a été élevé à cause du déploiement sur le terrain d'équipes chargées de faire l'inventaire des ressources naturelles disponibles. Le portage du processus par les collectivités territoriales a largement contribué à sa reconnaissance par les populations locales. La mise en place d'un comité régional de concertation et d'orientation et d'une cellule technique a été une étape décisive pour la réalisation du SAF.

Les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du SAF peuvent être répartis en plusieurs catégories.

6. Ce système est administré par un membre du SPR/CR qui est le point focal de la Direction régionale du génie rural (DRGR).

**Les acteurs pourvoyeurs de l'information :**

- les utilisateurs des ressources naturelles, y compris les populations non résidentes (par exemple les éleveurs et pêcheurs mobiles) ;
- les services techniques déconcentrés de l'État ;
- l'administration publique ;
- les autorités coutumières ;
- les élus locaux ;
- les projets et ONG.

**Les acteurs chargés du pilotage du processus du SAF :**

- les structures du Code rural avec l'appui des collectivités territoriales.

**Les acteurs chargés de la collecte des données :**

- les membres des COFOCOM appuyés et accompagnés par les COFODEP, le SPR et, éventuellement, par des partenaires compétents dans le domaine.

**Les acteurs chargés du dépouillement, du traitement et de l'analyse des données :**

- les membres des COFODEP et le SPR, avec le soutien des services techniques déconcentrés et des partenaires extérieurs.

**Les acteurs chargés du choix et de la validation des scénarios d'aménagement :**

- les collectivités territoriales, les structures du Code rural, les autorités administratives, les services techniques déconcentrés, les leaders de communautés et des associations.

**Les acteurs chargés de l'adoption et de l'orientation politique :**

- le Comité national du Code rural (CNCR) et son bureau exécutif (MAG/MEL), assistés d'un organe exécutif ;
- le Secrétariat permanent national du Code rural (SPN/CR) ;
- le Conseil économique, social et culturel (CESOC);
- le Gouvernement.

**Les acteurs chargés de la mise en œuvre et de l'évaluation du SAF :**

- la mise en œuvre du SAF relève de la compétence des collectivités territoriales décentralisées qui bénéficient du soutien des partenaires techniques et financiers désireux de les accompagner ;
- l'évaluation de la mise en œuvre du SAF est assurée par les structures du Code rural.

## 3. FINALITÉ ET STRUCTURATION DU DOCUMENT SAF

La finalité du SAF est de favoriser une utilisation efficace, équilibrée et durable des ressources naturelles rurales, sur la base du diagnostic de la situation de référence des ressources naturelles et de la définition de perspectives de développement concrétisées par des actions garantissant leur renouvellement et leur augmentation. Il s'agit d'un document prospectif s'inscrivant dans la durée et périodiquement révisé, afin de prendre en compte les changements intervenus.

Le SAF contient deux éléments principaux : le diagnostic de la situation actuelle des ressources naturelles, de l'occupation de l'espace, des pratiques et des problématiques ; et une esquisse des orientations souhaitables en matière d'utilisation future des ressources.

La vision régionale du SAF a été déterminée à partir de trois questions clés.

- D'où partons-nous ?
- Comment allons-nous avancer ?
- Vers où voulons-nous aller ?

La vision du SAF de Dosso est déclinée comme suit : « *un SAF porté par un appui institutionnel et juridique fort, visant l'intensification des productions agrosylvopastorales et halieutiques, et la réduction des conflits fonciers à travers :*

- *la régulation de l'accès au foncier, des usages des terres et des ressources qu'elles portent ;*
- *la régulation du marché foncier ;*
- *la sécurisation foncière des droits locaux ;*
- *l'aménagement des bases productives rurales* ».

Cette vision est cohérente avec les orientations définies dans les documents nationaux de planification en matière de développement et d'aménagement du territoire (PDES, PNAT), les plans et schémas de la région (PDR, SRAT) et des communes (PDC).

Les acteurs de la région ont défini des lignes d'actions permettant de concrétiser la vision du SAF. Sur cette base, ils ont formulé un plan stratégique couvrant une période de vingt-cinq ans qui sera mis en œuvre à travers des plans quinquennaux d'actions et d'investissement.

### Méthode d'identification des ressources agricoles, pastorales, forestières et fauniques, et en eaux souterraines et de surface et halieutique

L'une des étapes cruciales a été le recensement des ressources qui s'est fait en plusieurs étapes :

- les cartes produites de façon participative peuvent être directement finalisées et/ou complétées par ajouts lors des concertations par intégration des données documentaires (statistiques ou cartes existantes) ;
- en ce qui concerne les espaces porteurs de ressources stratégiques comme les enclaves pastorales, les couloirs de passage, les forêts et les aires protégées, il semble préférable que la révision ou la remise en cause totale ou partielle de l'affectation ne puisse pas se faire sur une période courte, mais plutôt à une échéance de trente ans par exemple ;
- en ce qui concerne certaines ressources comme les zones agricoles en périphérie des centres urbains, les périmètres de restauration et les sites de cultures de contre-saison, le cycle de révision pourrait être inférieur à dix ans. La validation de la décision relative à la modification de l'affectation de ce type de ressources pourrait se faire au niveau régional sans obligatoirement impliquer le niveau national qui devra être informé.

## 4. LA SÉCURISATION DES DROITS PASTORAUX DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE DÉGRADÉ

L'une des actions phares du SAF a porté sur la délimitation des espaces pastoraux par les communes, en y impliquant les éleveurs, les agriculteurs, les chefs traditionnels et l'équipe technique du SAF. Au niveau des communes et des villages, des aires dédiées au pâturage du bétail ont été identifiées et géoréférencées. Le Conseil régional avait déjà bénéficié de l'appui d'un programme financé par la coopération suisse pour procéder à la délimitation des couloirs de passage en vue de fluidifier les déplacements des transhumants locaux et étrangers (animaux provenant du Mali, du Burkina Faso et de la partie nord du Niger en direction du Bénin et du Nigeria). Le balisage des couloirs de transhumance a fortement réduit les conflits entre les éleveurs et les agriculteurs durant la période de la campagne de transhumance vers le sud. Il existe trois grandes aires de pâturages dans la région que le SAF a permis de protéger pour en faire des espaces exclusivement pastoraux. Cependant avec l'insécurité grandissante, l'aire de Yani est devenue une zone de refuge pour des bandits armés.

Selon une étude réalisée par International Crisis Group (2021), le développement du « *banditisme est en train de donner naissance à de nouvelles formes de violence, sous l'effet de la crise du pastoralisme qui affecte durement les régions de Tahoua, Maradi et Dosso. L'extension des surfaces agricoles réduit fortement les espaces dédiés à l'élevage dans ces régions ; ce qui entraîne une amplification des conflits entre les usagers des espaces ruraux, en particulier les agriculteurs. Dans le contexte d'une crise du pastoralisme qui est aggravée par la montée des conflits, la décapitalisation du bétail et la distanciation des liens sociaux, certains éleveurs sont tentés de s'engager sur le chemin de la violence armée, en rejoignant les groupes de bandits, afin de face à diverses injustices (exactions, vol de bétail, etc.). Cette dynamique, déjà forte au Nigeria, s'étend désormais au Niger. Certains bandits restent de simples criminels, mais d'autres se posent en défenseurs des intérêts de leurs communautés* ».

## 5. DÉFIS ET PERSPECTIVES DE PÉRENNISATION DES ACQUIS DU SAF DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE CRISE SÉCURITAIRE

En général, la collégialité dans la conduite du processus et les réunions des commissions foncières ne sont pas effectives. La représentativité et les mandats des membres, notamment des producteurs et des groupements ruraux (agriculteurs, éleveurs/pasteurs, pêcheurs, etc.) se trouvent obsolètes (non-renouvellement à date des mandats). Or, on constate une ruée vers les terres parce que le foncier est devenu une importante source de revenus pour de « nouveaux usagers », en l'occurrence l'élite politico-économique basée dans les centres urbains. Ces acteurs parviennent à se faire délivrer, au niveau de la capitale, des titres fonciers sur d'importantes superficies dans les terroirs, sans passer par les commissions foncières. Cette pratique d' « accaparement » des terres les plus fertiles par les citadins qui s'ajoute à l'expansion de plus en plus accentuée des champs se fait au détriment des surfaces pastorales Aussi, comme certains centres urbains, Dosso connaît le problème d'accaparement des terres rurales à des fins de lotissement. Par des phénomènes d'achat, souvent auprès de personnes dont les droits ne sont pas véritablement établis, avec la complicité agissante des autorités coutumières, ou même directement auprès de celles-ci, des espaces ruraux destinés à des productions agricoles ou pastorales, sont clôturés ou mis en défens puis lotis et parcellisés par la suite. Dans la plupart des cas, ces espaces ne sont pas immédiatement habitables ; et ces opérations apparaissent comme de la simple thésaurisation par voie de spéculation foncière. À cause de ces transactions, les bases de développement des communes sont entamées et les moyens de subsistance des populations compromis. Dans certains cas de figure, les titulaires des droits fonciers spoliés ne sont pas compensés. La relecture des principes d'orientation du Code rural et du Code général des collectivités territoriales (CGCT) doit tenir compte

de cette problématique et offrir aux communes les moyens juridiques de préserver leurs patrimoines fonciers.

Les différents acteurs du système foncier entretiennent des rapports tantôt de coopération, d'opposition, de sujétion ou de partenariat, selon les cas. Chacun se prévaut d'une certaine légitimité dans la gestion de l'espace, ce qui entraîne parfois des frictions. Forts de leur légitimité, certains acteurs méconnaissent les limites de leurs attributions légales et ignorent l'étendue de celles des autres. Ainsi, certains chefs coutumiers considèrent que la gestion foncière relève exclusivement de la chefferie et non de la mairie. Certains maires semblent prendre ombrage de l'exercice par la chefferie traditionnelle de ses attributions légales en matière de conciliation (Djiré, 2009).

Au plan des ressources humaines, le poste de secrétariat permanent de la COFOCOM est pris en charge par la commune, car c'est le secrétaire général de la commune ou d'autres cadres locaux qui assurent la gestion des affaires foncières, en plus de leurs charges habituelles.

Les moyens de fonctionnement des institutions de gestion foncière (humains, matériels et financiers) sont très limités. L'État fournit des moyens de fonctionnement très insuffisants : les activités des commissions foncières sont financées en grande partie par des appuis des partenaires techniques et financiers et, pour une faible partie, par les ressources que procure la délivrance des actes.

Le contexte d'insécurité fragilise fortement le pastoralisme, avec l'apparition de nouveaux phénomènes tels que le vol de bétail à main armé, le kidnapping contre rançon, etc. À cela s'ajoute l'interdiction de la mobilité transfrontalière par les pouvoirs publics du Bénin, en contradiction avec les dispositions de la décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO. De manière concomitante, on assiste ainsi à des mouvements massifs et précoces des animaux vers la zone agropastorale à cause de l'insécurité découlant de la présence des groupes armés et des groupes d'auto-défense, ainsi que de la multiplication des exactions.

Face à cette montée de l'insécurité, la mise en œuvre effective du SAF constitue l'alternative la plus pertinente. C'est-à-dire sécuriser les couloirs et les aires de pâturage et surtout les aménager pour une forte production fourragère à travers des ouvrages de CES/DRS (conservation des eaux et des sols/ défense et restauration des sols), l'aménagement des points d'eau et l'ensemencement par des espèces appétées par les animaux.

La plus grande menace est liée à la disparition des forêts et des massifs forestiers sous l'action conjuguée des phénomènes naturels et des actes de certains chefs coutumiers qui les bradent. On pourrait citer l'exemple des ventes des terres des forêts périphériques à des privés par certaines autorités coutumières.

Il s'y ajoute d'autres menaces, notamment le grignotage, voire la disparition des couloirs de passage et des aires de pâturage (exemple de l'aire pastorale délimitée mais non balisée à Matankari), la remise en cause de certains espaces protégés et matérialisés qui étaient considérés comme des zones sécurisées (forêt classée de Koulou occupée intégralement par les agriculteurs sans réaction des autorités administratives, aire de séjour de Dan Kouna identifiée de façon consensuelle par les éleveurs et les agriculteurs, mais mise en culture, appropriation d'une aire de séjour à des fins agricoles dans la commune de Guélladjo, vente des espaces à vocation pastorale par des éleveurs à des privés à l'insu des autorités dans l'aire de séjour de Gabéri). Il convient de mentionner également : (i) l'essor du ramassage de la paille qui est favorisé par le développement des activités d'embouche en milieu urbain ; (ii) la mise en culture des alentours des points d'eau, sans respecter les règles prescrites ; et (iii) la non-application des mesures fixant les dates de libération des champs.

Au regard des enjeux et des défis de plus en plus complexes dans la région relatifs au foncier et la gestion des ressources naturelles, il est urgent de renforcer les capacités des différents acteurs impliqués, en particulier les structures du Code rural et les autorités administratives et coutumières dans le domaine de l'exercice des pouvoirs de police rurale.

# 6. LA GESTION DES RESSOURCES PASTORALES EN LIEN AVEC LE SAF

## 6.1. Enjeux actuels

En 2014, le capital bétail de la région est estimé à 1 360 229 unités de bétail tropical (UBT) composées essentiellement de bovins, ovins, caprins, camelins, asins et équins.

Les effectifs du cheptel ont régulièrement augmenté d'année en année. Ils sont passés de 1 115 582 UBT en 2010 à 1 930 725 UBT en 2021 (PDR/Dosso) soit une augmentation de 17,48 % en onze ans (rapport DREL, 2021). La région de Dosso compte au total cent quarante-neuf aires pastorales relevant du domaine public de l'État et réparties dans trente-et-une communes pour une superficie de 93 513 028 ha.

La région de Dosso dispose de trois cent trente-deux couloirs de passage, tous classés dans le domaine public de l'État, dont soixante-six internationaux. La vocation actuelle des aires de pâturage est spécifiquement pastorale, renforçant le caractère d'un élevage extensif. Dès lors que l'espace ou la ressource est inscrit dans le SAF, toute modification doit respecter le même processus qui a prévalu au moment de l'adoption du SAF.

L'exploitation des aires de pâturage pour de multiples besoins (champs de cultures, exploitation de bois, chasse, etc.) débouche sur une coexistence entre plusieurs acteurs ayant des intérêts souvent divergents. On assiste dès lors à l'émergence de plusieurs types de conflits souvent meurtriers entre les différents usagers des ressources naturelles rurales (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers). Les principales lignes de conflits sont le non-respect des limites des aires des couloirs de passage, l'accès aux points d'eau et les dégâts champêtres.

« *Un autre enjeu pour la gestion des aires pastorales est lié à la difficile coexistence entre des systèmes juridiques qui appartiennent à deux sphères différentes : l'une légale et l'autre coutumière. Cette dualité donne naissance à des codes réglementaires divers : le premier est écrit et basé sur l'enregistrement cadastral individuel ; et le second est oral et organise collectivement l'accès aux terres selon des dispositifs externes et internes au village comme le réseau traditionnel et la concession en prêt de fonds en accord avec l'autorité foncière. Ce double niveau politique déclenche des dynamiques conflictuelles dont les acteurs impliqués, les phases de développement et les modalités de gestion varient énormément cas par cas* » (A. Ghisalberi, 2011).

## 6.2. Demande future de l'espace en défaveur des espaces pastoraux pour les infrastructures publiques

Si les rapports au foncier tendent à maintenir l'organisation foncière patrimoniale des terroirs, l'analyse de l'aménagement actuel des terres montre que s'ouvrent de nouvelles formes d'occupation et d'utilisation des terres.

À travers l'évolution des enregistrements des ventes et des détentions coutumières, il est démontré que les propriétés patrimoniales tendent à s'éclater suite aux partages successifs d'héritage entre les ayants droit. Elles font place à des lopins de moins en moins vastes. Ces éclatements, également encouragés

par les lotisseurs privés, avec des complicités au sein du clan foncier patrimonial, se manifestent autour des villes (Dosso, Dogondoutchi, Kiota, Birni-N'Gaouré, Gaya, etc.).

En l'absence de toute forme de régulation du marché foncier, ces modes émergents d'accès aux terres menacent tous les espaces ruraux (pastoraux, agricoles, forestiers, hydrauliques). Il s'agit de :

- compétitions entre différents acteurs aux profils variés alimentant la dynamique de l'occupation de l'espace ;
- spéculations foncières faisant des terres un véritable capital foncier ;
- lotissements privés qui glissent sur les espaces ruraux favorables à l'agriculture et à l'élevage ;
- appropriation des terres relevant du domaine public de l'État et des collectivités territoriales à travers des mécanismes profitant de la faiblesse d'outils et d'action des administrations foncières ;
- absence de contrôle de légalité des procédures suivies avant validation des actes ;
- processus d'accaparement des terres visant à la fois les propriétés rurales et les terres partagées dont les statuts restent vaguement définis.

### 6.3. Affaiblissement de la dynamique structurelle de la mobilité du bétail

Malgré une forte prédominance de l'agriculture sur l'espace foncier rural, l'élevage repose sur une base productive (fleuve, dallols, mares) et dispose des infrastructures et équipements pastoraux assez importants (puits pastoraux, SPP, parcs de vaccination) sauf en la partie nord de la région.

L'analyse statistique des données recueillies à la Direction régionale de l'élevage (DREL) montre que, de 2007 à 2015, les productions fourragères sont restées inférieures aux besoins du cheptel, d'où un bilan fourrager négatif. Cette situation se traduit par la faible productivité des parcours soumis au phénomène d'encroutement et de colonisation par les espèces peu ou non appétées (*Sida cordifolia*, *Cassia mimosoides*) et à la pression démographique.

L'analyse diagnostique du SAF a montré que 95,3 % des aires pastorales sont en état de dégradation et sont pour la plupart non enregistrées dans le dossier rural. Les couloirs de passage, dont 80 % sont dégradés, obstrués par des arbustes épineux ou illégalement occupés pour d'autres utilisations ne répondent pas efficacement à leur vocation. Seulement 14 % ont été aménagés.

Le mode de gestion de ces espaces relève pour l'essentiel de règles traditionnelles dont l'application est souvent mal observée par les différents utilisateurs. L'exploitation des aires de pâturage pour de multiples besoins (pâturage, champs de cultures, exploitation de bois, chasse, etc.) et le non-respect des limites des couloirs de passage, accentué par une croissance des charges animales, entraînent souvent des conflits meurtriers entre agriculteurs et éleveurs, ou même entre éleveurs.

Le pastoralisme est fragilisé par la déstabilisation des systèmes de gestion des pâturages et des espaces de parcours. En effet, les systèmes de tenure foncière pastorale ont été profondément affectés par la politique foncière et les effets induits par l'accroissement démographique et les crises écologiques prolongées.

# 7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Même si le SAF de Dosso n'est pas pour le moment en pleine phase de mise en œuvre dans toute la région, force est de constater qu'il a contribué à susciter l'intérêt de tous les acteurs locaux et régionaux pour la gestion des ressources naturelles, suite à l'implication de toutes les couches sociales dans le processus d'identification et de recensement des ressources naturelles de la région (couloirs de passage, aires de pâturage, mares, forêts, etc.).

Cet exercice a mis l'accent sur des actions spécifiques d'aménagement de certaines ressources dégradées comme les rôneraies. Le SAF de Dosso a fait preuve d'une réelle capacité à réduire les risques de conflits les usagers des espaces ruraux. Un exemple est le cas de l'aire pastorale du PK 10 située à l'entrée de la ville de Gaya qui a été protégée contre l'avancée des lotissements grâce à l'implication des autorités administratives et coutumières, des collectivités territoriales, des éleveurs et des cultivateurs.

Le SAF est un outil d'aide à la gestion des conflits fonciers (chefferie traditionnelle et commissions foncières), mais aussi un outil de travail que les autorités administratives et judiciaires se sont appropriés (tribunaux du foncier rural, enquêtes judiciaires).

Dans le contexte d'insécurité croissante et de conflits entre utilisateurs des ressources naturelles dans la région, le SAF est devenu un document de référence pour les autorités administratives et judiciaires, ainsi que pour les commissions foncières. Il précise dans chaque commune ou village les ressources disponibles, leur mode d'emploi et la vocation commune précisée par les acteurs eux-mêmes. Les aires et enclaves pastorales ont été identifiées et balisées ainsi que les couloirs de passage. Des aménagements sont en cours afin d'ensemencer les sites récupérés à vocation pastorale et éviter des conflits.

Le SAF a permis de mobiliser les partenaires pour matérialiser les couloirs de passage (locaux et internationaux) sur la majorité du territoire de la région. Ceci a contribué à faciliter la mobilité pastorale tant au niveau communal qu'à l'échelle de la région. Le balisage des couloirs a également permis de sécuriser ces espaces par rapport à une occupation agricole qui était souvent source de conflits entre les transhumants et les agriculteurs.

Malgré l'engagement des collectivités territoriales à allouer 2 % au moins de leur budget au soutien au SAF, l'application de l'instrument est entravée par des difficultés financières qui ne permettent pas de procéder à sa révision sur la base d'informations complémentaires. Le SAF reste tributaire des financements aléatoires des partenaires extérieurs. Il doit être mieux porté par les autorités régionales, afin que l'État s'y investisse.

Après cinq ans de mise en œuvre, il s'avère nécessaire de procéder à sa révision, de consolider les acquis, notamment la réduction des conflits entre éleveurs et cultivateurs, entre investisseurs privés et communautés locales. Les collectivités territoriales doivent honorer leur engagement à mobiliser les 2 % de leur budget d'investissement.

L'État doit faire des prévisions et mobilisations budgétaires pour le financement du SAF, mais aussi dynamiser le comité régional de mise en œuvre du SAF. Les actions de sensibilisation doivent également se poursuivre pour une meilleure appropriation du SAF au niveau local.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Boureima, Amadou ; 2004. « Patrimoine communautaire et conflits d'usage dans deux villages du Zarmaganda », Re*vue de géographie alpine* p. 83-96.

Djiré, Moussa ; 2009. *Rapport de mission de capitalisation des expériences des commissions foncières du département de Dosso*, NIG015.

Ghisalberti, Alessandro ; 2011. *Migration, environnement et conflits fonciers en Afrique de l'Ouest*, Information géographique 2011/3 vol. 75 p 23-45.

International Crisis group Sud-Ouest du Niger. Pré*venir un nouveau front insurrectionnel,* Report no 301/Africa29, avril 2021.

# Expérience d'aménagement et de sécurisation des espaces pastoraux dans la région de l'Est du Burkina Faso

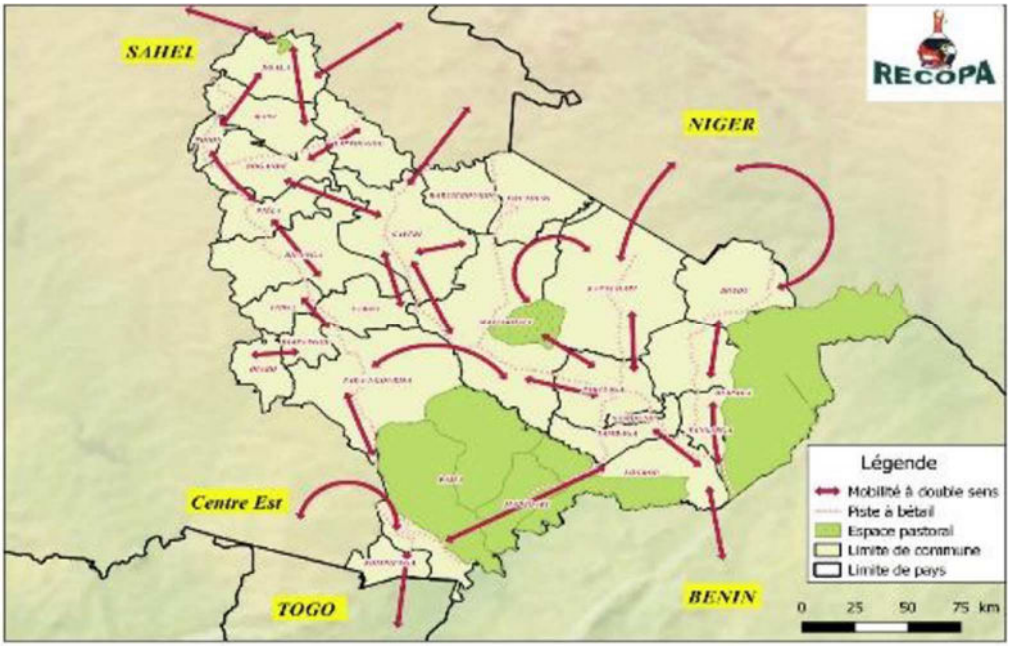
Boubacar Maïga, RECOPA (Réseau de communication sur le pastoralisme)

## 1. PRÉSENTATION DES ENJEUX DU PASTORALISME AU BURKINA FASO ET DES DYNAMIQUES EN COURS DANS LA RÉGION DE L'EST

L'agriculture et l'élevage jouent un rôle central dans l'économie des ménages ruraux au Burkina Faso, les deux secteurs occupant à eux seuls près de 80 % de la population. L'élevage représente la troisième source de recettes d'exportation (après l'or et le coton) et, à ce titre, fait partie des secteurs prioritaires de développement. La région de l'Est est la troisième région d'élevage du pays et constitue un pôle essentiel de la commercialisation du bétail, qui reste dominé par l'exportation du bétail sur pied vers les pays côtiers limitrophes (Ghana, Côte d'Ivoire, Togo et Bénin) et le Nigeria.

Toutefois, malgré son caractère stratégique en termes d'emplois et de sécurité alimentaire, le système agropastoral fait face à de nombreuses difficultés. La baisse de la fertilité des terres et la forte démographie se sont traduites par une extension des superficies cultivées au détriment des ressources pastorales au cours des vingt dernières années, ce qui entraîne : (i) la une réduction des pâturages ; (ii) la mise en culture des zones de repli stratégiques pour le bétail et des espaces forestiers ; (iii) l'occupation des couloirs de passage et le manque d'aires de repos ; et (iv) l'insuffisance des points d'eau. À cela s'ajoutent le faible accès aux services d'appui à l'élevage et l'insuffisance des infrastructures qui constituent un frein à l'augmentation de la productivité des élevages. De plus, la mobilité des animaux est confrontée à des difficultés majeures, alors qu'elle constitue un élément clef du fonctionnement des systèmes à travers les mouvements saisonniers des troupeaux et la commercialisation du bétail.

**CARTE 1 - MOBILITÉ DU BÉTAIL DANS LA RÉGION DE L'EST**




À ces difficultés persistantes depuis plus de deux décennies s'est ajoutée, à partir de 2015, une forte dégradation du contexte sécuritaire qui touche pratiquement toutes les communes de la région. On constate une pression accrue de l'insécurité sur le système d'élevage pastoral et agropastoral, qui constitue la base de l'activité économique d'une grande partie de la population, notamment rurale. La mobilité du bétail est confrontée à des logiques sécuritaires visant au cantonnement des populations dans un contexte de suspicion vis-à-vis des déplacements, surtout lorsque ceux-ci sont transfrontaliers. Le déplacement des animaux étant de plus en plus coûteux et dangereux (fermeture des frontières des pays côtiers aux transhumants sahéliens), on assiste à une détérioration des conditions d'existence des pasteurs et agropasteurs pauvres qui ne peuvent plus recourir à la mobilité du bétail et sont contraints de sortir progressivement du système pastoral. Fragilisés par les contraintes affectant la mobilité, ces pasteurs et agropasteurs voient leur capital social et économique se dégrader.

Sur un autre plan, l'absence de l'État dans de nombreuses parties de la région accroît les risques de règlement violent des conflits résultant de l'usage concurrentiel des ressources naturelles. La forte dégradation des liens sociaux conduit souvent à un repli identitaire et favorise des tensions intercommunautaires entre groupes de pasteurs transhumants et agropasteurs autochtones. Les pouvoirs publics burkinabè ont adopté plusieurs textes législatifs, notamment la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant Régime foncier rural (LFR) et la loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant Loi d'orientation relative au pastoralisme (LORP). La 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 la sédentarisation et la modernisation à terme de l'élevage traditionnel.

Malgré l'existence d'un cadre législatif, la concurrence entre les usagers des espaces ruraux s'est amplifiée, entraînant une augmentation des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Dans le même temps, au niveau international, la signature de l'arrêté interdisant la mobilité en 2019 par le Bénin et en 2021 par le Togo tendent à créer les conditions de la disparition progressive de la mobilité du bétail, qui reste

la clé de voûte du système pastoral. Un examen attentif des lignes directrices des politiques publiques permet de constater que la faible prise en compte de la dimension du foncier pastoral dans les politiques d'élevage découle de l'orientation des politiques publiques qui s'articulent autour de l'intensification et de la modernisation du secteur de l'élevage.

## 2. RAPPEL DES OBJECTIFS ET DESCRIPTION DE L'APPROCHE D'AMÉNAGEMENT ET DE SÉCURISATION DU FONCIER PASTORAL DÉVELOPPÉE PAR LE RÉSEAU DE COMMUNICATION SUR LE PASTORALISME

L'approche d'aménagement et de sécurisation du foncier pastoral développée par le Réseau de communication sur le pastoralisme (RECOPA) a pour objectif global d'assurer une bonne mise en œuvre des activités et la sécurisation foncière des investissements agropastoraux.

Elle vise spécifiquement à :

- faciliter l'adhésion permanente des populations aux activités de sécurisation du foncier pastoral, à travers l'information, la sensibilisation, la formation et l'animation ;
- procéder à une identification consensuelle avec tous les acteurs des sites d'implantation des infrastructures pastorales ;
- négocier avec les possesseurs fonciers (propriétaires terriens) et les exploitants, afin d'obtenir la cession à l'amiable des terres situées sur les sites identifiés ;
- éviter, ou tout au moins minimiser les risques de remise en cause des acquis des négociations portant sur l'implantation des infrastructures et leurs modalités de gestion.

Le RECOPA applique une approche d'« ingénierie sociale » (IS) qui est basée sur « *la facilitation du dialogue entre les acteurs pour trouver des solutions partagées dans un champ sociétal où les pouvoirs, les compétences et les expertises sont répartis entre des acteurs multiples* ». L'IS est une approche participative qui a l'avantage de prendre en compte l'ensemble des sensibilités et de produire des résultats intermédiaires consensuels, susceptibles de rencontrer l'agrément de toutes les parties impliquées dans le processus. La démarche méthodologique est participative et utilise plusieurs techniques. Elle est mise en pratique à travers les étapes décrites ci-dessous.

**Étape 1 : localisation** - L'étape de localisation consiste à mener une étude diagnostique permettant d'identifier les éventuelles synergies avec d'autres programmes, d'évaluer les besoins et surtout de s'assurer de la pertinence de la demande au regard de la spécificité de la filière (respect du maillage des points d'eau et des marchés, interdépendance entre les aires de pâture et les points d'eau…). À l'issue de cette phase de diagnostic, une carte des aménagements existants est produite à une échelle territoriale suffisante (provinciale, voire régionale). À partir de ce travail, il devient possible de localiser la zone sur laquelle sera réalisé l'aménagement.

Le diagnostic se fait selon une approche participative et inclusive, en veillant à prendre en compte tous les acteurs et partenaires concernés par le pastoralisme dans la région. Pour ce faire, des guides d'entretiens semi-structurés sont conçus pour la collecte des données auprès des acteurs directs du pastoralisme dans les communes (maires, services techniques déconcentrés de l'élevage, de l'agriculture et de l'environnement). Ces outils sont utilisés pour conduire les entretiens avec des personnes ressources individuelles et des groupes d'acteurs/actrices.

Les thématiques abordées par les outils de collecte sont énumérées ci-dessous :

- les caractéristiques de la commune ;
- la situation des conflits liés à l'accès aux ressources et leur évolution dans la commune ;
- les activités pratiquées par ordre d'importance et le type d'élevage pratiqué ;
- les mouvements des animaux dans la commune ;
- l'état des lieux des ressources pastorales et des infrastructures agropastorales existantes dans la commune ;
- les modalités d'accès aux ressources pastorales et de gestion des espaces pastoraux dans la commune ;
- les principales difficultés liées à l'élevage dans la commune ;
- les principales contraintes/problèmes du développement du pastoralisme ;
- les principales menaces/pressions qui pèsent sur l'activité pastorale dans la commune ;
- l'identification et la priorisation des besoins en infrastructures agropastorales dans la commune ;
- la planification des besoins.

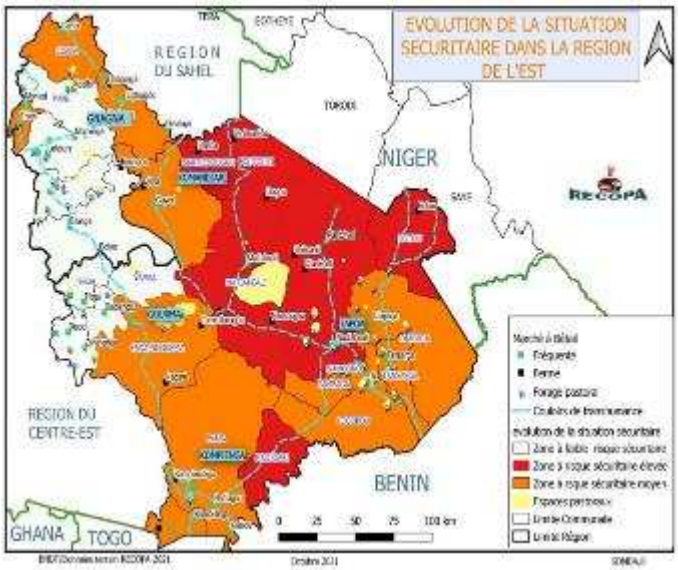
**Étape 2 : le ciblage** - Si la localisation permet d'identifier la zone, elle ne permet pas pour autant de définir précisément l'emplacement où devra être réalisé l'aménagement. Par conséquent, le diagnostic doit être affiné afin de permettre une localisation plus précise. À titre d'exemple, pour la réalisation d'un marché à bétail, il est possible que le site identifié ne puisse pas recevoir l'aménagement prévu. Il conviendra donc de mieux cibler l'endroit où le marché à bétail pourra être construit.

**Étape 3 : la négociation des accords sociaux** - Une fois le ciblage effectué, le RECOPA s'emploie à mettre en place des comités de négociation chargés de procéder à : (i) l'analyse concertée des problèmes rencontrés sur le terrain (entrave à la mobilité pastorale, réduction des zones de parcours, occupation des pistes d'accès au marché, etc.) ; et (ii) l'identification des propriétaires terriens, afin d'engager des négociations. Les concertations villageoises débouchent sur la conclusion d'accords sociaux qui sont consignés dans des procès-verbaux. Elles préparent le terrain pour la tenue d'un forum communautaire regroupant les mandataires désignés par les villages concernés. Le forum est un espace d'échanges et de validation des accords sociaux qui permet de recueillir le témoignage des délégués villageois sur leur vécu et d'échanger sur les difficultés rencontrées, en vue d'identifier des pistes de solutions concertées. À l'issue du forum, les participants formalisent les accords sociaux auxquels ils sont parvenus, avant d'organiser une sortie sur le terrain pour procéder à la reconnaissance de l'espace devant faire l'objet d'une protection et/ou d'un aménagement. Cette visite de terrain permet d'engager les processus de mise en place d'un comité de gestion et d'élaboration d'un dossier d'appel d'offres pour le balisage de l'espace. Le forum et la sortie de reconnaissance regroupent en plus des propriétaires fonciers et des membres des comités de négociation, les autorités communales et les agents des services techniques déconcentrés de l'État. En plus du balisage, la fin de cette étape déclenche le processus d'adoption de l'arrêté communal de classement de la zone.

**PHOTO 1 - ANIMAUX SUR UN COULOIR SECURISE DANS LA REGION DE L'EST**

**Étape 4 : la mise en place de jalons pour la pérennisation (dispositif de gestion)** - Après les négociations et la conclusion des accords sociaux, le RECOPA travaille à la formalisation des comités de gestion, en les accompagnant dans leur structuration, ainsi que dans la mise en place de règles de gestion, voire d'outils statistiques, notamment dans le cadre des infrastructures marchandes. Du point de vue juridique, le processus est sanctionné par l'inscription des comités de gestion des aménagements agropastoraux dans les chartes foncières et la prise des arrêtés par les conseils municipaux des différentes communes après consensus des communautés.

**CARTE 2 - NIVEAU DE RISQUE D'INTERVENTION DU RECOPA DANS LA RÉGION DE L'EST**




Pour adapter ses interventions au contexte sécuritaire très dégradé, le RECOPA a divisé la région en trois zones géographiques :

- une zone à risque sécuritaire très élevé, où les activités ne sont pas possibles ;
- une zone à risque sécuritaire moyen où certaines activités peuvent être réalisées, en s'appuyant sur des relais locaux ;
- une zone à risque sécuritaire faible où la mise en œuvre des activités est encore possible, mais avec beaucoup de prudence.

# 3. ÉVALUATION DU BILAN DES INITIATIVES D'AMÉNAGEMENT ET DE SÉCURISATION DES RESSOURCES PASTORALES PROMUES PAR LE RECOPA AU COURS DE LA DÉCENNIE ÉCOULÉE

Le RECOPA entretient d'étroites relations de collaboration avec le ministère des Ressources animales et halieutiques (MARAH) et accompagne la mise en œuvre des projets comme le Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS), le Projet de sécurité alimentaire à l'Est (PSAE), à travers la conduite d'activités d'ingénierie sociale, processus dans lequel les agents des directions régionales en charge de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement sont fortement impliqués. Dans le cadre de la mise en œuvre du PSAE, le RECOPA accompagne le processus en cours d'immatriculation foncière de certaines zones. Le RECOPA est par ailleurs membre actif des cadres de concertation mis en place par le ministère des Ressources animales tels que la Cellule technique d'animation du système d'alerte précoce (CTA-SIP) et le Conseil d'administration du secteur ministériel (CASEM).

Les activités d'ingénierie sociale conduites par le RECOPA se font en amont des réalisations des infrastructures agropastorales, afin de prévenir les tensions et les conflits. Cette activité a permis aux populations de prendre conscience de l'acuité de la question foncière, de réduire les risques de conflits et de rapprocher les communautés de base des collectivités territoriales et du personnel des services techniques déconcentrés. Cette approche participative a l'avantage de prendre en compte l'ensemble des sensibilités et de produire des résultats intermédiaires consensuels, susceptibles de rencontrer l'agrément de toutes les parties impliquées dans le processus. Ces acquis contribuent à renforcer le dialogue et la confiance entre toutes les parties prenantes. La mise en œuvre des activités de sécurisation des ressources et infrastructures pastorales dans la région de l'Est a permis de mettre en évidence la nécessité et la pertinence d'une collaboration entre les collectivités territoriales sur les points suivants : (i) la mobilité et le commerce du bétail ; (ii) la sécurisation des espaces pastoraux ; (iii) la cohérence du maillage des ressources pastorales ; (iv) la cohérence des infrastructures pastorales (marchandes et non marchandes) ; (v) l'accès aux intrants pour le bétail (animaux locaux et transhumants) ; et (vi) la répartition équilibrée des marchés à bétail sur le territoire régional et l'amélioration de leurs niveaux d'équipements.

Au regard de ces constats, il est apparu nécessaire d'intégrer le Conseil régional de l'Est (CRE) dans la construction de la constellation des relations intercommunales, et ce, dès le démarrage de l'initiative. C'est ainsi que le Conseil régional de l'Est, en collaboration avec le RECOPA et avec l'accompagnement technique et financier de Acting For Life, a lancé le processus de mise en place d'un dispositif de concertation entre les vingt-huit collectivités de la région sur la thématique du pastoralisme. Cette initiative vise à : (i) renforcer les systèmes d'élevage mobile ; (ii) rompre avec la gestion isolée des infrastructures pastorales par les collectivités territoriales ; (iii) favoriser la concertation entre producteurs et collectivités sur la gestion des ressources pastorales ; (iv) impliquer les collectivités dans la gestion des infrastructures sécurisées ; et (v) assurer une gestion rationnelle des infrastructures pastorales, à travers une approche territoriale. Ce processus a abouti à :

- La mise en place d'une inter-collectivité qui regroupe les vingt-sept communes de la région de l'Est et le Conseil régional de l'Est ;
- L'élaboration d'une convention portant création d'une Entente pour la promotion du pastoralisme dans la région de l'Est (ECOPARE) signée par toutes les collectivités de la région ;
- L'élaboration d'un plan d'action régional pastoral (PARP) qui est en cours de mise en œuvre.

L'élaboration du plan d'action régional pastoral a été initiée par ECOPARE avec l'accompagnement du RECOPA. Il s'agit d'un document fédérateur de référence pour l'ensemble des intervenants dans le

domaine du pastoralisme dans la région de l'Est du Burkina Faso. L'élaboration du PARP a été rendue possible grâce au soutien technique et financier du Projet de sécurité alimentaire dans l'Est du Burkina Faso, financé par l'Agence française de développement (AFD) et l'État burkinabè. Le PARP vise à concevoir et à mettre en place un système d'aide à la décision en faveur de l'élevage. Il est conçu pour orienter la prise de décision relative au pastoralisme dans la région de l'Est. Le PARP fait l'état des lieux des infrastructures et aménagements pastoraux disponibles dans la région de l'Est et évalue les besoins en matière d'aménagements et d'infrastructures dédiés à l'élevage. Les données et les informations ont été collectées par le RECOPA dans le cadre de la convention avec le PSAE, en partant d'une analyse de l'existant et des besoins en aménagements et infrastructures pastoraux.

Le PARP est un outil stratégique de planification dont l'objectif est d'offrir une solution adaptée aux enjeux du pastoralisme, réellement efficace et soutenable par la région. C'est pourquoi le processus de formulation s'est appuyé sur une démarche de concertation et de décision consensuelle. Le PARP a pour objectif global de décrire la situation actuelle des espaces et aménagements pastoraux, ainsi que les infrastructures pastorales existantes, afin de proposer les actions prioritaires pour le développement du pastoralisme pour la période 2019-2023.

Les activités d'ingénierie sociale conduites par le RECOPA dans le cadre de l'opérationnalisation du PARP ont permis à ce jour de négocier 16 895 ha de terres pour la réalisation de zones de pâture, aires de repos, marché à bétail et 403 kilomètres de pistes à bétail (transhumance et commercialisation).

La dégradation du contexte sécuritaire a cependant perturbé l'élan du processus de sécurisation (balisage et immatriculation foncière) de ces parcours négociés et une réadaptation de l'approche s'est imposée au regard de la situation. Cette réadaptation s'appuie sur un dispositif endogène basé sur les relais mis en place par le RECOPA dans les zones touchées par l'insécurité, qui a l'avantage de maintenir les communautés vivantes dans ces zones avec les structures d'appuis et de minimiser les risques de basculement dans les groupes armés.

## 4. LEÇONS APPRISES

1. La mise en place d'une inter-collectivité a permis d'orienter les collectivités vers une approche territoriale des aménagements agropastoraux et de renforcer la maîtrise d'ouvrage de ces collectivités sur les projets en lien avec le pastoralisme.
2. La bonne implication de toutes les parties prenantes facilite la mise en œuvre des activités de terrain et limite les remises en causes des accords sociaux.
3. Dans un contexte de crise sécuritaire, la flexibilité de l'approche a permis la délocalisation des infrastructures des zones à forte dégradation sécuritaire vers les zones accessibles et plus stables.
4. La responsabilisation des collectivités locales dans leurs rôles de maîtres d'ouvrage des aménagements agropastoraux a changé la perception de la mobilité pastorale et renforcé la prise en compte du pastoralisme dans les plans de développement communaux ;
5. Il s'avère nécessaire de renforcer le dialogue sur la mobilité du bétail au niveau transfrontalier en impliquant les organisations d'éleveurs et les forces de défense et de sécurité (FDS) dans ce contexte de crise sécuritaire.

# 5. IDENTIFICATION DES DÉFIS ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES MODÈLES D'AMÉNAGEMENT ET DE SÉCURISATION DU FONCIER PASTORAL DANS LE CONTEXTE ACTUEL D'EXPANSION DE LA CRISE SÉCURITAIRE

L'élevage pastoral joue un rôle important dans l'économie des ménages dans la région de l'Est. Cependant, il reste confronté à de nombreux défis liés à l'accès aux ressources pastorales (pâturages et eau). En effet, la forte croissance démographique, l'amélioration des techniques agricoles (introduction des herbicides, notamment) et l'essor des cultures de rente (coton et sésame) ont entraîné l'augmentation des superficies consacrées aux productions agricoles. Les zones de pâture et les aires de repos sont de plus en plus convoitées par les agriculteurs, rendant la cohabitation de plus en plus difficile entre agriculteurs et éleveurs. Par ailleurs, les espaces pastoraux suscitent un grand intérêt pour les groupes armés avec la disponibilité des espaces boisés qui peuvent servir de cachette, La prise en otage des zones pastorales par les groupes armés a contribué à la stigmatisation des éleveurs et développé l'amalgame entre groupes djihadistes et éleveurs, notamment transhumants.

Les éleveurs sont souvent les premières victimes des exactions commises par les groupes armés et les forces de sécurité. La production pastorale est très fortement perturbée par l'insécurité qui prévaut sur les parcours de transhumance. Des parcours habituels sont abandonnés au profit d'autres parcours moins connus et sur lesquels leurs relations sociales avec les communautés agricoles peuvent être moins fortes. Ces situations sont parfois à l'origine de conflits locaux avec les communautés agricoles. Dans le même temps, les espaces abandonnés par les pasteurs sont devenus de véritables zones rouges contrôlées par les groupes armés non étatiques. Le contexte est également marqué par la fermeture des frontières de pays comme le Togo et le Bénin, fermeture qui entrave la transhumance transfrontalière.

Le pastoralisme est également menacé par des nouvelles dynamiques foncières qui, même si elles ne conduisent pas à sa disparition en tant qu'activité caractérisée par des spécificités sociales et économiques, peuvent contribuer à freiner son développement et sa reproduction : exploration et exploitation des richesses minières ; extension des agglomérations et spéculation foncière développée par des promoteurs immobiliers.

Pour faire face à ce processus d'accaparement des terres pastorales, des expériences diverses et variées de sécurisation des espaces pastoraux sont conduites sur le terrain par le RECOPA, notamment la délimitation et l'aménagement d'enclaves pastorales et de pistes à bétail. Parallèlement, le processus de plaidoyer conduit par le RECOPA a contribué à mieux faire prendre en compte le pastoralisme dans la planification communale. Ainsi, toutes les collectivités territoriales de la région de l'Est ont décidé de réinvestir une partie des recettes générées par les marchés à bétail au profit de l'élevage (notamment dans l'entretien des pistes à bétail), à travers la signature de la convention ECOPARE.

L'efficacité des modèles d'aménagement et de sécurisation du foncier pastoral peut être améliorée à travers :

- la mise en place d'un dispositif opérationnel de pérennisation et l'ancrage institutionnel des aménagements agropastoraux à l'échelle régionale ;
- le renforcement du dialogue et de la cohésion sociale grâce à la mise en place et l'animation des espaces de dialogue communautaire ;
- le renforcement du dialogue communautaire à travers les campagnes de sensibilisation dans les villages, afin de susciter davantage une dynamique d'adhésion de l'ensemble des populations à l'initiative de sécurisation des espaces et couloirs pastoraux ;

- la réalisation d'un diagnostic portant sur l'état des ressources naturelles et des cadres organisationnels existants ;
- la définition et l'approbation des règles de gestion des ressources naturelles ;
- l'élaboration du plan d'aménagement et de gestion de l'espace communautaire ;
- l'impulsion du processus de reconnaissance formelle des zones pastorales sur la base d'arrêtés de classement et de l'immatriculation foncière ;
- la réalisation d'infrastructures hydrauliques et la récupération des terres dégradées à l'intérieur des espaces pastoraux ;
- la clôture et/ou la surveillance des espaces pastoraux ;
- le développement de l'éducation et la formation professionnelle au profit des jeunes en milieu pastoral.

## 6. CONCLUSION

Nous pouvons retenir que l'approche dite « ingénierie sociale » a prouvé son efficacité dans les contextes agropastoraux où les ressources naturelles sont partagées entre plusieurs utilisateurs. L'éleveur, dans la plupart des cas, est perçu comme un étranger sans droit prioritaire d'accès aux ressources naturelles dans ces zones, son faisceau de droit se rétrécit au fur à mesure qu'il s'éloigne de son terroir d'attache. L'approche a permis de renforcer la connaissance du fonctionnement des systèmes pastoraux et de changer la perception de la mobilité pastorale au niveau des acteurs (administrations, services techniques déconcentrés, agriculteurs, chefferie coutumière…).

Nous pouvons retenir également que l'approche est résiliente si nous la prenons dans le contexte de la région de l'Est du Burkina Faso qui a connu une succession de crises pastorales et sécuritaire. Il y a eu d'abord la crise liée au grand banditisme, qui se manifestait par les braquages à main armée au début des années 2000, durant laquelle les éleveurs étaient accusés d'être les auteurs de ces braquages. Depuis 2015, la région est en proie à des attaques djihadistes et les éleveurs sont encore assimilés à tort ou à raison aux groupes terroristes, laissant place à la stigmatisation et aux amalgammes dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, il convient de souligner qu'on a eu à enregistrer des cas de remise en cause de certains accords sociaux dont la résolution est passée souvent par l'implication de personnes ressources, hors des comités de négociation. La démarche participative et itérative utilisée dans cette approche à permis de minimiser les risques d'affrontement communautaires comme cela a été le cas dans d'autres régions du pays touchées par la crise sécuritaire.

# Articulation entre plans d'occupation et d'affectation des sols et unités pastorales au Sénégal

Atoumane Kane, Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF)

## SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|---|---|
| AG | Assemblée générale |
| ASUFOR | Association des usagers du forage |
| AVSF | Agronomes et vétérinaires sans frontières |
| CES | Conservation et restauration des sols |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CIRAD | Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement |
| CR | Communauté rurale |
| CT | Collectivité territoriale |
| DRS | Défense et restauration des sols |
| ISRA | Institut sénégalais de recherches agricoles |
| LOASP | Loi d'orientation agrosylvopastorale |
| MEPA | Ministère de l'Élevage et des Productions animales |
| ODEM | Office pour le développement de l'élevage à Mopti |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PAPEL | Projet d'appui à l'élevage |
| PAPF | Projet d'autopromotion pastorale dans le Ferlo |
| PARCE | Projet d'aménagement et de reboisement des forêts du centre-est |
| PDC | Plan de développement communautaire |
| PDESO | Projet de développement de l'élevage au Sénégal oriental |
| PDRG | Plan directeur de développement de la rive gauche, premier document de planification de la vallée du fleuve Sénégal |
| PG | Plan de gestion |
| PGIES | Projet de gestion intégré des écosystèmes du Sénégal |
| PIC | Plan d'investissement communal |
| PICOGERNA | Programme intégré de conservation et de gestion des ressources naturelles |
| POAS | Plan d'occupation et d'affectation des sols |

| | |
|---|---|
| PRODAM | Projet de développement agricole de Matam |
| PRODESO | Projet de développement de l'élevage au Sahel occidental |
| PSI | Programme des systèmes irrigués |
| PSPM | Projet de sécurisation de l'élevage pastoral dans la région de Matam |
| PTA | Plan de travail annuel |
| RNA | Régénération naturelle assistée |
| RSP | Réserve sylvopastorale |
| SAED | Société d'aménagement et d'exploitation du delta du fleuve Sénégal et de la Falémé |
| SODEFITEX | Société de développement des fibres textiles |
| UASP | Unité agrosylvopastorale |
| UGB | Université Gaston Berger |
| UP | Unité pastorale |
| ZAPE | Zone agropastorale à priorité d'élevage |
| ZP | Zone pastorale |

# 1. INTRODUCTION

La planification spatiale (et ses implications économiques, sociales, environnementales et culturelles), déterminant l'accès aux ressources naturelles et constituant le socle du développement local, a très tôt préoccupé les autorités du Sénégal. Ainsi, depuis l'indépendance, la décentralisation a été soutenue par des réformes successives avec trois étapes majeures :

**La première étape** qui remonte à 1964 s'est déroulée en deux phases :

- une phase de décentralisation avec tout d'abord la loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national qui a été une révolution par rapport aux modes de gestion traditionnelle du foncier avec comme principe la socialisation de l'accès au foncier à travers la classification suivante : (1) les zones urbaines, (2) les zones classées, (3) les zones des terroirs et (4) les zones pionnières. Ces dernières, même si elles existent toujours au niveau de la nomenclature (possibilité d'en créer), sont supprimées de fait avec les derniers déclassements de la zone de la SAED (cf. décret 87-720 du 4 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs) ;
- une phase relative à la création des communautés rurales (loi 72-25 du 19 avril 1972), « *constituées par un certain nombre de villages appartenant au même territoire, unis par des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement.* »

**La deuxième étape** de 1990 jusqu'en 2012 apporte des modifications quantitatives et qualitatives tendant à faire de la collectivité locale un espace de conception, d'exécution et de suivi des actions de développement. Elle n'est plus soumise qu'à un contrôle de légalité *a posteriori* pour toutes ses décisions, en particulier dans l'exécution du budget où elle décide librement de l'opportunité. Il s'agit de consacrer la libre administration des collectivités locales. Les évolutions durant cette étape sont marquées par :

- « *un souci d'accroitre la proximité de l'État et la responsabilité des collectivités locales* », consacré par la régionalisation, avec notamment l'érection de la région en collectivité locale et la création des communes d'arrondissements ;
- la modification/remplacement de la loi 93-06 du 4 février 1993 (par la loi n° 98-164 du 20 février 1998) portant Code forestier qui légitima cette ouverture) ;
- les lois 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant respectivement Code des collectivités locales et transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans plusieurs domaines.

**La troisième étape** consacrée par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales appelée « Acte III de la décentralisation », en vigueur depuis le 19 mars 2013, vise à organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Elle se décline en quatre objectifs fondamentaux :

- un ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative rénovée ;
- une clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ;
- un développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels ;
- une modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme des finances locales et une promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.

Malgré cette volonté politique, on note toutefois des difficultés liées notamment à :

- des facteurs d'affaiblissement du système de planification décentralisée, liés non seulement à l'insuffisance des ressources humaines et des moyens matériels et techniques, mais aussi au déficit d'accompagnement des collectivités territoriales, afin qu'elles puissent maîtriser les démarches d'intervention en matière d'aménagement du territoire et de développement d'actions visant à valoriser le patrimoine productif, tout en garantissant sa préservation ;
- la mise en œuvre de la politique de décentralisation qui se heurte à des défis importants dans les zones à vocation pastorale. À la différence des terroirs culturaux villageois, les territoires pastoraux sont vastes et leurs limites fluctuent selon les années, en lien avec la variabilité des ressources pastorales disponibles. Les processus de territorialisation qui sont favorisés par la décentralisation compliquent la donne pour les pasteurs dans la mesure où les limites communales fragmentent l'espace rural et introduisent une certaine discontinuité entravant la mobilité du bétail.

## 2. COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**TABLEAU 1 - COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES**

| EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (DÉPARTEMENTS) | DANS LE DOMAINE DE LA GESTION FONCIÈRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (COMMUNES) |
|---|---|
| Gestion des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional. | Gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'État. |
| Mises en défens, protection de la nature. | Délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la commune. |
| Gestion des eaux continentales, à l'exclusion des eaux à statut national ou international. | Perception de la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier. |
| Création de bois, forêts et zones protégées. | Constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse. |
| Lutte contre les feux de brousse et la protection de la faune. | Avis sur la délivrance par le conseil départemental d'autorisation de défrichement. |
| Répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés régionales. | Avis sur la délivrance par le président du conseil départemental d'autorisation d'amodiation des zones de chasse. |
| Délivrance d'amodiation de chasse après avis du Conseil municipal. | Gestion de sites naturels d'intérêt local. |
| Élaboration, mise en œuvre et suivi des plans régionaux d'action pour la protection de l'environnement. | Création de bois et d'aires protégées. |
| | Création et l'entretien des mares artificielles et de retenues collinaires à des fins agricoles et autres. |
| | Gestion des déchets. |
| | Lutte contre l'insalubrité. |

Cette orientation d'approfondissement de la décentralisation du Sénégal met en avant le rôle central de la collectivité territoriale dans le portage du développement local à travers sa responsabilisation dans la gestion des terres du domaine national, la planification, aussi bien du développement que de son espace, et la gestion des ressources naturelles.

Avec le découpage du terroir en communautés rurales – devenues communes – et en régions – remplacées par les départements – comme ordre de collectivité territoriale, on a opté pour la mobilité, la rupture de la continuité décisionnelle et la multiplication des interlocuteurs. Ainsi, l'érection des collectivités locales et le transfert des compétences qui s'en sont suivis ont mis en orbite de nouveaux acteurs que sont les conseillers municipaux et départementaux, les présidents de conseils départementaux et les maires.

Le pastoralisme se retrouve alors dans une dualité de gestion entre l'État qui définit et accompagne la promotion économique du secteur et la politique de l'eau d'une part, et les collectivités territoriales qui ont la responsabilité de la gestion des pâturages et la promotion du développement des populations (donc des éleveurs), d'autre part.

Cependant, la décentralisation en général, le Code des collectivités territoriales en particulier, est un cadre légal d'inclusion des pasteurs dans la gouvernance des ressources naturelles.

En outre, l'intercommunalité est une opportunité offerte par le Code général des collectivités territoriales. Elle permet de prendre en compte le besoin de continuité de la mobilité pour les pasteurs. Conformément à l'article 279 du CGCT, les collectivités territoriales peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et de coopération. De même, elles peuvent s'associer pour l'exercice des compétences d'intérêt commun (article 283 CGCT).

# 3. RAPPEL DU CONTEXTE DE PROMOTION ET DES LOGIQUES DES MODÈLES DE GESTION DES RESSOURCES PASTORALES BASÉS SUR LES POAS ET LES UNITÉS PASTORALES

## 3.1. L'unité pastorale

Il s'agit d'une stratégie communautaire de gestion des ressources qui met en œuvre des actions dont l'objectif est de contribuer à la sécurisation de l'élevage pastoral. Ces actions tiennent compte de la précarité de l'écosystème pastoral caractérisé par une augmentation de la densité démographique, une pluviométrie déclinante et une biomasse faible. L'activité d'élevage y constitue la base de l'économie. La corvée de l'eau organise et rythme la vie des populations. Ces dernières utilisent la mobilité du cheptel pour atténuer les difficultés résultant de la variabilité spatio-temporelle des ressources pastorales (pâturage et eau).

### Une première génération d'unités pastorales, pionnières, mais des limites

Les perceptions de la place et des missions de l'unité pastorale (UP) ont fortement évolué, en s'adaptant notamment au contexte institutionnel et à l'évolution de la décentralisation. En effet, le concept d'unité pastorale a été développé vers les années 1980 pour la première fois au Sénégal par le Projet de développement de l'élevage au Sénégal oriental (PDESO) et le Projet de développement de l'élevage au Sahel occidental (PRODESO), puis au Mali par l'Office pour le développement de l'élevage à Mopti (ODEM).

Avec le PDESO, il s'agissait notamment, dès 1979, de mettre en place un programme d'aménagement de mares et de puits pastoraux dans la région de Tambacounda dans un contexte de lutte contre la désertification, avec une forte implication des populations pastorales dont l'activité était considérée comme facteur de dégradation des ressources naturelles. Au total, cinquante unités pastorales disposant chacune d'un comité de gestion et d'un plan de gestion des parcours ont vu le jour au nord de Tambacounda dans l'axe Koumpentoum-Goudiry (nord du chemin de fer). Celles-ci étaient caractérisées

par une très faible implication des services techniques déconcentrés, un déficit en organisation et renforcement de capacités des populations ; de plus, le statut des comités de gestion (GIE, associations, ou autres) n'était pas défini et la réforme administrative territoriale et locale n'avait pas encore atteint la région de Tambacounda (la zone du PDESO était érigée en zone pionnière avant d'être déclassée avec l'avènement des premières communautés rurales de la région du Sénégal oriental). Il est également important de noter que les zones pionnières (qui n'existent plus de fait au Sénégal), correspondent aux terres où des actions spéciales devraient être mises en œuvre pour les rendre aptes à la valorisation. Elles étaient érigées par la plupart des sociétés dites à vocation régionale comme la SODEFITEX (qui abritait le PDESO), la SAED, la société des terres neuves, etc., pour leur permettre d'accomplir en toute liberté leurs missions.

Le Programme intégré de conservation et de gestion des ressources naturelles (PICOGERNA), comme le PDESO, fait partie de cette première génération de projets ayant opté pour les unités pastorales. Le PICOGERNA est né de la fusion de deux projets sectoriels : un projet forestier, le Projet d'aménagement et de reboisement des forêts du centre-Est (PARCE), et un projet d'élevage, le Projet de développement de l'élevage au Sénégal oriental (PDESO). Il y avait à cette époque, au niveau conceptuel, une forte volonté de la part des décideurs d'évoluer vers une intégration agrosylvopastorale favorisant l'évolution des UP en UASP (unité agrosylvopastorale). Ce programme n'a duré que trois ans (1990- 1993) suite au retrait du bailleur.

### Une deuxième génération d'UP plus participative avec une approche plus inclusive

Le Projet de développement agricole de Matam (PRODAM), le Projet d'appui à l'élevage (PAPEL), le Projet d'autopromotion pastorale dans le Ferlo (PAPF), le Projet de gestion intégrée des écosystèmes du Sénégal (PGIES) et le Projet de sécurisation de l'élevage pastoral dans la région de Matam (PSPM) constituent la deuxième génération de projets initiés à partir de 1993. Ils ont tous utilisé le concept d'unité pastorale, mais souvent avec des perceptions différentes selon leur finalité.

Le PRODAM qui est un projet de développement agricole donne la définition suivante de l'UP : « *l'unité pastorale est un groupement d'éleveurs résidant dans les villages exploitant le même forage, unis par une solidarité résultant du voisinage, exploitant les mêmes ressources naturelles et surtout ayant opté pour s'unir librement. Elle est divisée en terroirs pastoraux regroupant quelques villages proches en vue d'assurer une meilleure implication des populations dans la mise en œuvre du plan de gestion et de suivi.* »

Le PAPEL et le PAPF ont d'un commun accord accepté la définition suivante pour l'UP : « *l'unité pastorale est un espace géographique où vivent des populations ayant les mêmes intérêts économiques, les mêmes parcours pastoraux, utilisant les mêmes points d'eau (mares, forages) et exploitant les mêmes zones agricoles. Ces populations également liées par l'histoire et le voisinage ont la commune ambition d'assumer leur mieux être social et économique.* » Il s'agit d'un aménagement intégré du terroir (même si ce n'est spécifié).

Le PGIES, dans le cadre de son intervention dans le Ferlo et sur la base d'un protocole d'accord avec le PRODAM, a choisi d'intervenir dans les unités pastorales mises en place par ce programme (à partir de 2002). Son choix n'est pas gratuit, il s'est fait sur la base de l'objectif de conservation de la biodiversité et de protection des couloirs de transit de la faune. C'est la raison pour laquelle toutes les UP choisies sont contiguës aux réserves de faune du Ferlo Nord et Ferlo Sud, constituant ainsi un manteau protecteur ou zone tampon et jouant un rôle d'interconnexion des écosystèmes.

C'est ainsi que le PGIES a financé toutes les activités de gestion des ressources naturelles (reboisement, lutte et prévention des feux de brousse) et autres activités génératrices de revenus que le PRODAM n'avait pas inscrit dans son budget.

Ces projets (PRODAM, PAPEL, PAPF, PGIES, PSPM) se sont inspirés de l'expérience de ceux de la première génération en mettant davantage l'accent sur la responsabilisation et la formation des populations, mais surtout sur une meilleure gestion de l'espace agrosylvopastoral par une application raisonnée et participative des plans de gestion et des codes locaux des UP.

Au demeurant, ces différentes expériences ont faiblement profité des opportunités offertes par la politique de décentralisation et développement local car des problématiques demeurent :

- l'absence de la reconnaissance juridique explicite des UP ;
- son articulation avec les autres instruments de planification (spatial, économique, etc.). Il arrive souvent qu'on ait une superposition avec d'autres découpages comme les POAS, les RNC, etc. ;
- son autonomie de fonctionnement ; les sources de financement des UP sont très limitées, en dehors des appuis des projets et programmes dépendant de bailleurs externes ;
- son adaptation au contexte juridico-politico-administratif ; organisée autour d'une infrastructure hydraulique, la zone d'emprise n'épouse pas forcément les contours du territoire communal ; en outre, l'emprise peut aussi couvrir des zones protégées rendant complexe le cadre institutionnel et de gestion.

Les résultats induits par cette dynamique communautaire de gestion des ressources pastorales concernent plusieurs aspects de la sécurisation de l'élevage pastoral : mobilité, défense et/ou restauration des écosystèmes, utilisation des ressources partagées (mares, infrastructures, pâturages, etc.), accueil des transhumants, gestion des ouvrages hydrauliques etc.

Entre autres outils, le code local est un élément clé dans la mise en œuvre et le fonctionnement d'une UP. Il s'agit d'une innovation majeure permettant d'approfondir les mécanismes de mise en œuvre du plan de gestion de l'UP et de mieux valoriser les ressources forestières. Il matérialise également le consensus des communautés locales par rapport à l'accès, l'utilisation et l'exploitation des ressources partagées. Avec ses règles simples bien comprises par les communautés, il favorise la concertation et la réduction des conflits. Sa traduction en langue locale et sa large diffusion (animateurs, émissions radios, cadres de concertations) ont permis de mieux sensibiliser et impliquer les éleveurs résidents ainsi que les transhumants.

Le PAPF a initié l'élaboration d'un modèle de gestion du patrimoine pastoral, sur la base de concertations entre les différents usagers de l'unité pastorale, en vue de définir un plan de gestion des parcours. Ce plan est conçu comme un outil de régulation de l'accès aux ressources pastorales disponibles au sein de l'UP.

### L'approche de l'ONG Agronomes et vétérinaires sans frontières

Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF) a repris ce modèle adossé sur le transfert de compétences aux communes avec le projet « Ega Egga » (qui est le résultat du changement d'échelle des initiatives réalisées avec la première UP encadrée dans le cadre du PSPM à Thionokh). Ce projet a pour objectif la mise en place d'unités pastorales fonctionnelles, autonomes et durables, tirant leur légitimité d'une approche inclusive, et leur légalité de la délibération de la collectivité territoriale. Les populations locales ont pu ainsi préserver les vocations pastorales de leur territoire en se mobilisant pour annuler des affectations qui y avaient été faites au profit des agriculteurs (UP de Dayane et UP de Kirire par exemple).

Depuis 2017, le MEPA a préconisé une harmonisation des approches en matière de mise en place et d'animation des UP intégrant en grande partie la démarche suivie et vulgarisée par AVSF.

Ainsi, la mise en place d'une UP implique la participation active, voire la responsabilisation des acteurs concernés (représentants de l'État, collectivités territoriales, services techniques, opérateurs privés, populations, y compris transhumantes). Les principes à considérer sont les suivants.

- L'aménagement et la gestion foncière à partir d'un diagnostic des potentialités, contraintes et appréciation des évolutions et perspectives : la mise en valeur de l'espace pastoral et sa gestion durable, équitable et transparente.
- L'organisation des populations et la viabilité des institutions : créations de structures communautaires viables et dont la légalité découle de la collectivité territoriale.
- La sécurisation des écosystèmes pastoraux et la reconnaissance des droits aux agropasteurs.
- L'amélioration des capacités de gestion des organisations pastorales (gestion technique, gestion financière et gestion des ressources naturelles et des équipements).
- Le renforcement de la cohésion sociale et la responsabilisation des acteurs communautaires.
- Les critères, culturels, sociaux et/ou historiques, critères écologiques, le genre.

### 3.2. Le plan d'occupation et d'affectation des sols

Le plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS), qui est à l'échelle de la commune, est un outil de gestion concertée du territoire et des ressources naturelles dans le cadre de la décentralisation. Il s'appuie sur une démarche participative axée sur la gestion de l'espace et de l'exploitation des ressources naturelles. À travers un diagnostic participatif, il permet d'une part d'évaluer les rapports entre les populations et les ressources naturelles et, d'autre part, d'identifier les potentialités et les contraintes pour une gestion durable des ressources naturelles d'une collectivité territoriale. C'est une convention locale de gestion de l'espace et d'utilisation des ressources naturelles à l'échelle d'un territoire communal qui, dans son élaboration, mobilise de manière participative et inclusive l'ensemble des acteurs locaux et usagers des ressources naturelles et de l'espace.

Dans le cadre de la décentralisation, il constitue une méthode souple de contractualisation et de négociation sociale pour répondre non seulement aux exigences d'une pluralité d'interventions, mais aussi pour sécuriser les acteurs locaux et satisfaire un cadre local d'intervention qui soit à la fois cohérent et dynamique pour un portage effectif du développement local par les acteurs responsabilisés par la politique de décentralisation.

Les premières initiatives (Ross Béthio, 1997) ont été appuyées par la SAED avec le concours de partenaires (projet PSI, ISRA-Fleuve, CIRAD, UGB, collectivité locale de Ross Béthio). Aujourd'hui, toute la vallée du fleuve Sénégal est couverte, ainsi que d'autres communes du Sénégal. Le document de politique foncière proposé par la Commission nationale de réforme foncière recommande de « *planifier la gestion de l'espace rural en l'articulant à l'extension progressive d'outils d'accompagnement de la gestion foncière, en particulier le POAS* ».

Le POAS devait aider à résoudre/améliorer entre autres :

- le cadre institutionnel de la décentralisation (réforme de 1996) qui attribue aux communautés rurales les compétences en matière d'affectation et de désaffectation des dépendances foncières du domaine national en milieu rural ;
- la réalisation soutenue des aménagements hydroagricoles consécutive à l'après barrage, dans un contexte où la compétition foncière a été exacerbée par le reversement de zones pionnières dans les zones de terroir ;
- les défaillances de l'exercice de la gestion foncière par les communautés rurales confrontés au manque d'outils, de supports de gestion, de ressources humaines et financières ;

- La montée des conflits d'usages autour des ressources naturelles et du foncier, notamment entre agriculteurs et éleveurs.

Du point de vue chronologique, le POAS a été conçu après l'unité pastorale et fait suite à l'étude portant plan directeur de développement de la rive gauche (PDRG, 1991), premier document de planification de la vallée du fleuve Sénégal.

Ainsi, il a été recommandé d'élaborer, à l'intention de chaque communauté rurale, un outil d'aide à la prise de décision en matière de gestion foncière qui soit à même de lever les contraintes liées à des décisions d'affectation de terre mal éclairées, de corriger les incohérences constatées entre les vocations réelles des zones et les usages dont elles font l'objet, de réguler les relations conflictuelles entre divers secteurs d'activités (agriculture, élevage, pêche…), qui se doivent d'être complémentaires et non concurrentiels dans l'utilisation des ressources naturelles, etc.

## 4. ENJEUX D'ARTICULATION ENTRE POAS ET UP

Le POAS est un outil de gestion concertée du territoire communal. À travers un diagnostic participatif, il permet (entre autres) d'une part d'évaluer les rapports entre les populations et les ressources naturelles et, d'autre part, d'identifier les potentialités et les contraintes pour une gestion durable des ressources naturelles de la collectivité territoriale. C'est donc un cadre local d'intervention à la fois cohérent et dynamique pour un portage effectif du développement local par les acteurs responsabilisés par la politique de décentralisation à travers la commune.

L'UP est une stratégie communautaire de gestion des ressources qui met en œuvre des actions pour contribuer à la sécurisation de l'élevage pastoral en tenant compte de la précarité de l'écosystème pastoral (densité démographique, pluviométrie déclinante et biomasse faible). L'activité d'élevage y constitue la base de l'économie. La démarche est quasi identique au POAS, mais avec plus d'affinement pour l'opérationnalisation des règles de gestion et de l'implication des acteurs en privilégiant la proximité. Le POAS couvre toute la commune, et l'UP est installée dans les zones pastorales identifiées au préalable par le POAS. Vu que la mise en place d'une UP correctement gérée se traduit par une amélioration de l'accès aux ressources, il est déconseillé de les mettre en place de manière isolée pour éviter un afflux excessif qui pourrait conduire aux effets contraires à ceux visés : d'où l'idée de les faire en grappes avec des systèmes harmonisés et complémentaires de gestion et d'accès (niveau communal ou « coopération » entre communes)

À l'origine, le POAS se voulait un outil de « *planification territoriale ascendante* » (d'Aquino, 2002), avec pour ambition de replacer « *l'acteur local avant l'expert* » dans la mise en place « *des systèmes d'information territoriaux endogènes* » (d'Aquino, Seck et Camara 2002a)

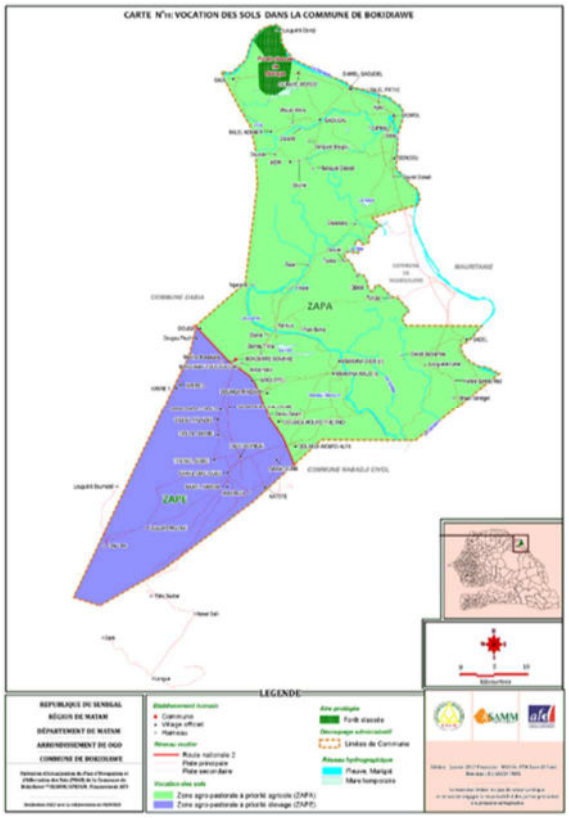
De l'expérience pilote à sa généralisation au niveau de l'ensemble des communes de la vallée du fleuve Sénégal, le POAS a acquis une double légitimité. D'abord au niveau du droit positif avec son ancrage dans les lois de la décentralisation et sa validation par le conseil municipal par délibération, suivie d'une approbation de l'autorité administrative. Ensuite, l'approche participative et le choix des règles concertées de gestion par les communautés locales, représentées aux travers des différentes catégories socio-professionnelles dans le processus d'élaboration, donne une légitimité locale au POAS.

**TABLEAU 2 - ANALYSE COMPARATIVE DES ÉTAPES CLÉS DANS LA MISE EN PLACE D'UNE UP ET L'ÉLABORATION D'UN POAS**

| POAS | UNITÉ PASTORALE |
|---|---|
| Protocole de collaboration entre le partenaire technique et financier et la collectivité territoriale. | Identification des zones d'élevage définies dans le POAS s'il existe ou délibération de la commune en vue de la mise en place d'une unité pastorale. |
| Délibération des élus instituant le processus d'élaboration. | |
| Cartographie de l'occupation des sols :<br>– zones d'animation ;<br>– dans chaque zone, concertation entre acteurs et catégories d'usagers du sol ;<br>– éléments constitutifs de la carte d'occupation du sol avec des zones d'usage dédiées aux activités (agriculture, élevage, etc.). | Cartographie participative du territoire de l'UP. |
| | Identification et choix des délégués (25 à 35 personnes). |
| | Création d'un bureau provisoire et découpage en secteurs (il reste provisoire tant qu'il n'est pas approuvé par les autorités). |
| Diagnostic général et participatif de l'occupation du sol. | |
| Choix consensuels des règles d'occupation des sols :<br>– discussion par zone ;<br>– synthèse en règles sous forme d'articles réunis par thématiques (forte implication des juristes) ;<br>– validation par délibération, puis approbation du sous-préfet. | Élaboration des outils de gestion (plan de gestion, code local, règlement intérieur). |
| | Adoption par l'assemblée générale de l'UP. |
| | Délibération par la commune. |
| Mise en application :<br>– mise en place des organes d'application/suivi du POAS ;<br>– identification et validation des investissements (cohérence avec le PDC). | Approbation par le sous-préfet (consacrant la légalité des organes et outils de gestion). |

Ces deux instruments de planification spatiale partagent des objectifs communs de meilleurs usages concertés et réglementés de l'espace et des ressources. Ils ont toutefois des échelles et des modalités de mise en œuvre différentes. Le POAS est élaboré pour couvrir l'intégralité du territoire de la commune (carte 1) en intégrant l'ensemble des activités (agriculture, élevage, pêche, habitat…), tandis que l'unité pastorale couvre une portion limitée du territoire de la commune avec un focus sur l'activité pastorale, la gestion des ressources naturelles et la gestion de proximité. Le POAS indique de manière globale, en fonction des vocations des zones, les activités prioritaires en vigueur et les règles de conduite à respecter dans chaque zone définie. L'UP, dans la portion du territoire de la commune qui la concerne (carte 2), se focalise dans le détail sur l'utilisation de cette portion du territoire de la commune : par exemple, le POAS indique une zone agropastorale à priorité d'élevage (ZAPE) et l'UP, qui est partie intégrante de cette ZAPE, l'organise et décline les zones réservées à l'élevage, les zones pour la culture, les mises en défens, mais également les modalités de gestion durable et d'accès équitable de ces ressources.

## CARTE 1 - EXEMPLE D'OCCUPATION DES SOLS (COMMUNE DE BOKIDIAWE)




## CARTE 2 - LOCALISATION DE L'UP DE LOUMBAL BALADJI DANS LA COMMUNE D'ORÉFONDÉ

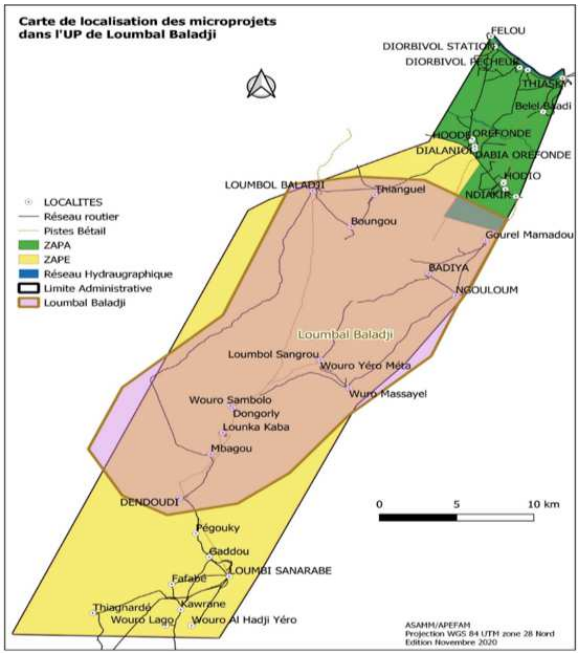


**TABLEAU 3 - COMPARAISON DES ORGANES DE GESTION DES POAS ET DES UP**

| MISSIONS | UNITE PASTORALE | | PLAN D'AFFECTATION ET D'OCCUPATION DES SOLS | |
|---|---|---|---|---|
| | ORGANES | OBJECTIFS/MISSIONS | ORGANES | OBJECTIFS/MISSIONS |
| Responsable et redevable de compte | Maire, conseil municipal | Délibération pour la création de l'UP, suivi, validation rapports.<br>Validation des PG, PTA.<br>Appui au fonctionnement/financement.<br>Cessions de compétence | Maire, conseil municipal | Délibération de création, suivi, appui au fonctionnement et financement, validation des rapports, pilotage.<br>Mobilisation des services techniques. |
| | | | Coor-donnateur POAS niveau commune | Rôle d'interface entre le CM et les organes de mise en œuvre du POAS<br>Suivi/évaluation des activités du POAS |
| Organe de suivi et de mise en œuvre | Comité directeur | Évaluation des activités de l'UP.<br>Fixation des objectifs de l'UP.<br>Élection des organes.<br>Mise en œuvre des décisions de l'AG.<br>Mise en cohérence des plans de travail annuels de l'UP pour validation par la commune.<br>Organisation des réunions trimestrielles pour le suivi et l'évaluation à mi-parcours du PTA. | Coor-donnateur des animateurs POAS | Coordination des activités.<br>Consolidation des rapports.<br>Transmission des rapports au maire.<br>Rôle d'interface entre le maire et le réseau. |
| | Bureau exécutif | Planification et mise en œuvre des activités, représentation de l'UP dans les réunions au niveau communal ou départemental<br>Suivi et collecte des informations sur les activités réalisées par les commissions techniques<br>Organisation des réunions mensuelles pour la synthèse et programmation des activités<br>Élaboration du bilan annuel des activités<br>Organisation de l'AG annuelle pour le partage du bilan avec le conseil municipal, les autorités administratives et les partenaires techniques<br>Pancartage et matérialisation sous couvert de la commune, des affectations des différentes zones de l'UP (zones dédiées au parcours du bétail, aux cultures, aux mises en défens, couloirs de transhumance, délimitation des zones de campements autour des mares, etc.)<br>Recherches de partenaires | Réseau des animateurs POAS | Vulgarisation/information/ sensibilisation<br>Veille et appui à l'exécution du plan d'action<br>Initiatives locales<br>Suivi et évaluation des activités des commissions de zone<br>Fonctionnalité et animation des commissions de zone |

**TABLEAU 4 - COMPARAISON DES ORGANES D'ANIMATION DES POAS ET DES UP**

| | |
|---|---|
| ORGANES D'ANIMATION AU NIVEAU DES POAS | |
| Commissions de zone (chefs de villages, conseillers, représentants activités socio-professionnelles | Coordination de la mise en application.<br>Identification des investissements dans le Fonds d'appui intercommunautaire (FAI). |
| ORGANES D'ANIMATION AU NIVEAU DES UP | |
| Commission accueil et installation des transhumants | Information des transhumants sur l'organisation et la gestion spatiale de l'UP.<br>Recensement, identification, orientation des éleveurs transhumants.<br>Vérification du certificat de vaccination et de l'état sanitaire des animaux transhumants.<br>Vérification de l'état des lieux à leur départ (constats de feux, élagages, etc.).<br>Suivi de la disponibilité du pâturage dans les différents secteurs de l'UP. |
| Commission environnement | Création de comités de lutte contre les feux de brousse, mobilisation pour combattre le feu. |
| Commission santé animale | Sensibilisation sur la santé animale et la situation sanitaire.<br>Supervision des auxiliaires sur le plan organisationnel.<br>Gouvernance politique des infrastructures sanitaires (parc, quai d'embarquement, etc.)<br>Veille et surveillance de la situation sanitaire du cheptel dans l'UP.<br>Remontée des informations auprès des services techniques à travers des outils mis à leur disposition.<br>Information et mobilisation des éleveurs pour la campagne de vaccination ou de lutte contre les maladies contagieuses. |
| Commission aliments du bétail | Évaluation des besoins en aliments concentrés dans l'UP.<br>Achat groupé.<br>Gouvernance et supervision des infrastructures (magasin).<br>Gestion des stocks et réalisation des démarches auprès de la maison des éleveurs et des autres partenaires pour l'approvisionnement des magasins dans l'UP.<br>Sensibilisation sur la constitution de banques de fourrage, promotion des productions et constitution des réserves fourragères. |
| Commission gestion des conflits | Anticipation des conflits.<br>Médiations.<br>Réglementations. |

La comparaison entre les activités des organes de suivi des POAS et des organes de gestion des UP montre des différences notables sur les différentes tâches à mener. La mise en place d'UP dans une commune où il y a déjà un POAS est pertinente car elle permet d'opérationnaliser davantage le zonage prédéfini dans la commune par le POAS. C'est le cas des communes de Nabadji Civol, Bokidiawé, Agnam Civol, et Oréfondé où sept unités pastorales ont été mises en place, mais uniquement dans des zones agricoles à priorité d'élevage ou des zones pastorales. Dans la pratique, ces UP ont permis de consolider/détailler davantage le zonage du POAS et de renforcer la mobilisation des délégués pour renforcer les activités de défense et de restauration de l'environnement et de promotion des activités économiques. De même, la mise en place d'un POAS dans une commune qui dispose déjà d'une ou de plusieurs unités pastorales doit respecter les vocations des zones.

L'articulation entre le POAS et l'unité pastorale est complémentaire et doit être bien synchronisée pour une bonne application de chaque outil. Par exemple, l'UP ne doit être installée qu'après identification des zones à vocation d'élevage par le POAS, et le POAS également devrait prendre en compte certaines servitudes comme les couloirs de passage ou l'accès aux ressources et infrastructures pastorales. Mieux, pour permettre une bonne application, le POAS devrait aller plus loin en indiquant des alternatives aux activités qui ne sont pas prioritaires ou souhaitées dans une zone (stabulation en zones à priorité agricole, promotion de productions fourragères ou spécialisation à des types d'élevage, etc.)

La différence entre le POAS et l'UP découle particulièrement de leur aire d'application et des acteurs mobilisés pour leur mise en œuvre.

**TABLEAU 5 - ARTICULATION ENTRE UP ET POAS**

| | POAS | UP |
|---|---|---|
| VISION | Utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles dans le respect des usages et de la cohésion sociale | |
| OBJECTIFS | Clarifier la situation foncière (vocation usage).<br>Réduire les conflits entre usagers des ressources du terroir (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs).<br>Gérer et préserver les ressources naturelles.<br>Renforcer la démocratie à travers une implication des populations dans le choix, la prise en charge et le suivi des actions de développement à la base. | Contribuer à la gestion durable et concertée de l'espace, des ressources pastorales et des infrastructures communautaires.<br>Promouvoir le développement économique local en garantissant un accès durable et équitable à tous les usagers y compris les éleveurs transhumants.<br>Impliquer la population dans la gestion du foncier, la gestion, et la restauration des ressources naturelles.<br>Impliquer la population dans la gestion de la santé animale et le renforcement de la sécurité alimentaire du bétail. |

### Défis à surmonter pour les unités pastorales

- Une reconnaissance juridique, gage d'un engagement politique plus clarifié (Code pastoral approuvé en Conseil des ministres).
- Une animation efficace permettant une intégration de l'ensemble des acteurs.
- Une approche modulée qui tient compte des activités socio-économiques. Par exemple, les agriculteurs se sentent marginalisés au profit des éleveurs quand on parle d'UP et des appellations comme « unité agrosylvopastorale » ont été proposées pour permettre une appropriation par tous, mais imposer également une démarche inclusive.
- Une appropriation des UP à la base (niveau village).
- Une meilleure compréhension du concept UP dans l'administration et les services techniques.
- Une mobilisation pour la GRN (surexploitation, coupes, carbonisation).
- Une visualisation des limites des UP (tenant compte de l'analphabétisme).
- Une maîtrise de la situation financière….

### Défis à surmonter pour les POAS

- Mise en œuvre et application du document dans toutes ses dimensions.
- Meilleure maîtrise et appropriation par les acteurs grâce à une animation efficace.
- Lien avec le PIC/PDC.
- Articulation avec les instruments de planification de l'aménagement du territoire.
- Meilleure maîtrise par les acteurs grâce à une animation efficace.
- Difficultés pour la mobilisation effective des acteurs : retour d'information par les représentants aux concertations locales, difficultés de se départir des pratiques et coutumes, conflits de compétence (chefs de village-conseillers, etc.), conflits d'intérêt entre usagers, volonté parfois insuffisante de certains responsables de collectivités territoriales, engagement faible de certains responsables des collectivités territoriales pour la mise en œuvre).
- Faible appropriation du POAS par les autorités administratives (approbation des décisions foncières sans référence au POAS).
- Ingérence du politique dans les choix prioritaires.
- Déficit de ressources humaines et de compétences techniques au niveau des collectivités territoriales.

## 5. CONCLUSION

L'une des principales contraintes de ces deux instruments peut être rattachée aux moyens de fonctionnement. Ce problème ne se pose pas tant qu'il y a une structure d'appui et d'encadrement, mais dès son retrait, les organes de gestion ont tendance à tomber dans la léthargie faute de moyens de fonctionnement. La commune, qui devrait jouer un rôle de premier plan pour l'application et le suivi des activités, est elle-même confrontée à la fois à des difficultés de trésorerie et de disponibilité en ressources humaines.

De plus, la mobilisation des services techniques telle que prévue par la décentralisation est à la fois difficile, onéreuse et très peu pratiquée.

AVSF a essayé de contourner ce problème en faisant adopter par l'assemblée générale de l'Association d'usagers de forages ruraux l'affectation de 15 % des bénéfices mensuels à l'unité pastorale. Cela donnait à celle de Thionokh une somme moyenne de 80 000 FCFA par mois (en plus des recettes générées par

les participations des usagers des infrastructures et accessoirement de vente de cartes d'adhésion). Mais encore faudrait-il que le forage soit bien géré et les ressources fourragères sauvegardées pour maintenir sur le site les animaux, dont l'abreuvement représente la principale contribution au financement de l'ASUFOR.

La communication et l'information, notamment par rapport aux principaux acteurs concernés, semblent également insuffisantes et pourraient expliquer certains agissements comme la signature de documents fonciers sans consultation du POAS. Il faudrait donc démultiplier des ateliers de formation, information et sensibilisation impliquant les divers acteurs pour espérer aboutir à une appropriation collective.

La reconnaissance juridique et l'harmonisation des approches doivent également être renforcées. Leur articulation avec les instruments de planification doit être établie.

La LOASP et le décret 2022-2307 modifiant la loi 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national constituent également une énorme opportunité pour la sécurisation du foncier à usage communautaire : mais il faudrait une bonne communication/information et des organisations à la base pour l'exploiter.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AVSF, 2020, *Guide de mise en œuvre et d'animation des unités pastorales au Sénégal*, 20 p.

d'Aquino, Patrick ; Fedior, Omar ; Ngom, Kader ; Sow, Aziz. *Quels mécanismes opérationnels pour faciliter la sécurisation de communs agrosylvopastoraux au Sahel ?* Comité technique « Foncier & développement », 2020.

d'Aquino, Patrick ; Seck, Sidy Mohamed ; Camara, Seydou. *Charte de mise en valeur, un engagement pour une exploitation intensive et durable de ressources naturelles*. Comité technique « Foncier & développement », 2014.

d'Aquino P., Seck S. ; M., Cissokho A. ; 1999. « De l'irrigation administrée à une gestion concertée du territoire irrigable : le POAS, une démarche pour une évolution des modes de prise de décision », In *Synthèse des résultats du projet PSI-CORAF*. Dakar : CORAF, 14 p.

d'Aquino, Patrick ; Seck, Sidy Mohamed ; Fedior, Oumar. *Le plan d'occupation des sols (POS), des règles décentralisées d'utilisation d'un territoire.*

d'Aquino, Patrick ; Seck, Sidy Mohamed ; Koffi, Mathias . *Le système d'information sur les attributions foncières : l'enregistrement foncier à la portée des acteurs locaux*. Comité technique « Foncier & développement », 2014.

CERFLA, 2015. *Document de projet : plaidoyer pour la sécurisation du foncier pastoral dans le cadre de la réforme foncière au profit des éleveurs*. 34 p.

Comité technique « Foncier & développement », 2014. *Rapport provisoire de l'atelier national de réflexion sur l'articulation entre unités pastorales et plans d'occupation et d'affectation des sols et stratégies de pérennisation*.

CNRF, 2016. *Document de politique foncière du Sénégal*. Version préliminaire (v. 4), Atelier national de validation du document de politique foncière, 35 p.

Faye J., 2008. *Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal*. IIED et Hub Rural, Dossier n° 149, mai 2002. 25 p.

Kane, Atoumane Mamoudou ; Khalsom Khoulé, Oumou ; 2004. *Analyse des pratiques foncières et leurs incidences sur les GRN*, mémoires DESS-ADT.

Ministère du Plan et de la Coopération, 1991, *Plan directeur de développement de la rive gauche (PDRG)*. OMVS ; PNUD, BIRD.

Ministère de l'Élevage, 2011. *Plan national de développement de l'élevage (PNDE). Document n° 1 : diagnostic du secteur de l'élevage*.

République du Sénégal, 2016. *Document de politique foncière proposé par la Commission nationale de réforme foncière* ; CNRF, 35 p.

République du Sénégal, 1998. *Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier du Sénégal*.

République du Sénégal, 2002. *Stratégie de développement du secteur privé. Évaluation du niveau de réalisation et réactualisation de la stratégie*.

République du Sénégal, 2004. *Loi n° 2004-16 du 4 juin 2004, portant Loi d'orientation agrosylvopastorale (LOASP*).

République du Sénégal, 1964. *Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national*.

République du Sénégal, 1972. *Loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales*.

République du Sénégal, 2013. *Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales appelée « Acte III de la décentralisation au Sénégal »*.

République du Sénégal, 1996. Lois 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant respectivement Code des collectivités locales et transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Touré, Oussouby. *Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal – Enjeux actuels et défis pour l'avenir*. Comité technique « Foncier & développement », 2013.

REGARDS SUR LE FONCIER nº 15

# De la sécurisation des droits pastoraux à la planification des aménagements, comment mieux préserver les systèmes d'élevage ?

**Schémas d'Aménagement Foncier (SAF) au Niger et préservation des espaces pastoraux – Le cas pratique du SAF de Dosso**

Boubacar Oumarou, ancien 1er vice-président du Conseil régional présidant le Comité Technique Régional (CTR/SAF) – Niger

**Expériences d'aménagement et de sécurisation des espaces pastoraux dans la région de l'Est, au Burkina Faso**

Boubacar Maiga, RECOPA – Burkina Faso

**Articulation entre POAS (plans d'occupation et d'affectation des sols) et UP (unités pastorales) au Sénégal**

Atoumane Kane, AVSF – Sénégal