

RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 17

Analyse des trajectoires des politiques et du droit foncier agropastoral en Afrique de l'Ouest

Olivier Barrière, IRD – Bernard Bonnet, Iram

AOÛT 2023



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 ».

RÉFÉRENCE POUR CITATION :

Barrière O., Bonnet B., *Analyse des trajectoires des politiques et du droit foncier agropastoral en Afrique de l'Ouest*, Regards sur le foncier n° 17, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, août 2023.

CONTRIBUTEURS : Adam Higazi et Sigrid Aubert

COMITÉ DE RELECTURE : Hubert Ouedraogo, Oussouby Touré, André Marty, Amel Benkahla, Charline Rangé

MISE EN PAGE INTÉRIEURE : Marie-Christine Polge – **COUVERTURE** : Hélène Gay (Gret)

PHOTO DE COUVERTURE :

Jeune berger conduisant un troupeau entre Moundou et N'Djamena, Tchad (2018) © IRD – Olivier Barrière

SOMMAIRE

Préambule : réviser les analyses conventionnelles sur le « foncier » pour repenser la question du rapport à la terre	5
1. Objectifs : sortir le pastoralisme de la tragédie du foncier pour sa sécurisation juridique et une reconnaissance des communs pastoraux	8
2. Les modes d'exploitation des ressources pastorales, de quoi parle-t-on ?	9
3. Des trajectoires différenciées dans la prise en compte du pastoralisme par les politiques publiques nationales	13
1. Paysage des évolutions récentes des politiques pastorales de la région	13
2. Niger, du Code rural à la relance d'une politique foncière rurale	20
3. Tchad, un projet de loi qui divise pour un des plus grands pays d'élevage pastoral du continent	25
4. Nigeria : ranching et sédentarisation des pasteurs pour une politique dite « de modernisation » de l'élevage.	30
5. Conclusion : ce qui conditionne les réformes	36
4. L'évolution de la prise en compte du droit pastoral dans les politiques nationales	37
1. L'histoire des politiques foncière en Afrique de l'Ouest : un rapport au fonds-terre définissant un foncier agraire	38
2. Le droit pastoral, un droit mixte principalement d'usage	41
5. L'urgence d'une sécurisation des droits pastoraux : un régime des communs pastoraux à reconnaître et formaliser	46
1. Le droit de la terre dépasse largement le cadre d'un droit au fonds, pour intégrer un droit aux ressources que la terre supporte comme les pâturages	47
2. Formaliser le « commun » par une régulation juridique plus proche des réalités terrain, plus proche des acteurs locaux, au moyen d'un droit négocié.	47
3. Penser la relation à la terre et aux ressources qu'elle porte dans une dynamique de mobilité en combinant les échelles territoriales	48

6. Conclusion : quels enseignements en tirer et comment aller plus loin ?	53
1. Sécurisation des droits pastoraux plutôt que sécurisation du « foncier pastoral » : aller vers un régime commun « d'usage pastoral »	53
2. Quels sont les enseignements utiles et les initiatives à soutenir au vu des trajectoires des politiques foncières analysées ?	54
Bibliographie	60

PRÉAMBULE : RÉVISER LES ANALYSES CONVENTIONNELLES SUR LE « FONCIER » POUR REPENSER LA QUESTION DU RAPPORT À LA TERRE

La question de la relation à la terre reste trop souvent construite sur des a priori ou pré-configurations portées par une posture ethnocentrique et occidentalocentrée. En limitant le rapport à la terre en termes de propriété ou d'appropriation, on reste dans le paradigme des sociétés modernes, marchandes, transformant la terre en bien-fonds au détriment d'un autre rapport davantage commun, celui de la terre identité, du territoire-patrimoine, de l'espace-ressource, qui définit d'autres formes de relations complexes, d'intériorités, cosmologiques... et d'usages à la terre. Deux logiques participent à l'analyse du rapport à la terre : celle de l'identification et de l'usage (régime de communs) et celle de l'appropriation (régime de propriétés).

Dans la plupart des pays, les régimes d'appropriation foncière qui ont été mis en place se sont focalisés sur les usages agricoles et remettent en cause les usages pastoraux. Pour sortir de cette impasse et repenser l'analyse des rapports à la terre, nous développons trois points essentiels : (i) ce qui conduit à la notion de « foncier » (le fonds) ; (ii) la nécessité d'oser se réinventer et (iii) le besoin de se concentrer sur la nature juridique de la terre.

1. Le « bien-fonds » relève de la propriété donnant lieu à la notion même de « foncier »

Les analyses relatives au rapport à la terre peuvent se faire selon deux prismes : soit classiquement en se campant sur une approche exogène d'appropriation qui a conduit au développement du régime du droit de propriété dans les codes fonciers, soit en décidant de s'en extraire pour penser le rapport à la terre de façon endogène, par une approche empirique privilégiant l'usage, qui conduit à s'interroger sur la nature juridique de la terre.

La question se porte sur le bien-fonds qui n'est pas universel : « doit-on le rappeler, les deux tiers de l'humanité ne sont pas encore entièrement déterminés par des régulations d'un marché foncier mondialisé et continuent à interdire ou à ignorer plus ou moins systématiquement la vente des terres » (Le Roy, 2011, 349).

2. Oser se réinventer pour sortir de l'ornière d'une vision propriétaire du rapport à la terre

Dans de nombreux pays dont les régimes juridiques ont été profondément influencés par la colonisation, la notion de « foncier » renvoie systématiquement au régime de droit de propriété. Faut-il poursuivre sur cette voie sans issue qui consiste à considérer la portion de terre comme une chose appropriée, un bien, une marchandise, alors que la terre est un écosystème permettant l'existence d'une diversité d'entités ? Ou faut-il tenter de faire reconnaître dans les cadres juridiques nationaux la nature multiple des droits qui s'exercent sur un même espace et les ressources qu'ils portent ?

Face aux urgences écologiques, le temps n'est-il pas venu de reconsidérer le rapport à la terre et de se dégager d'un rapport d'appropriation prétendu universel pour lire un autre type de rapport comme dans les sociétés non occidentales ou non occidentalisées ? Et en terme socio-écologique, du socio-écosystème, n'est-il pas nécessaire de s'éveiller sur une analyse ontologique du rapport des humains à la terre en se dégageant du schéma (souhaité universel) terre-bien pour opérer une réelle transition écologique ?

3. Se concentrer sur le statut juridique de la terre

Le droit ne s'appuie pas sur autre chose que l'organisation même de la vie sociale, fait notamment de règles de conduite et de règles d'action. Ainsi, le droit se situe pleinement au sein du processus d'adaptation des sociétés. Comme fait social, le droit contribue à la viabilité sociale, sa fonction étant de réguler et de normaliser pour assurer la pérennité du groupe dans sa vie, sa survie et son développement.

Ce qui fait droit pour les populations ne se limite pas à la loi et aux codes (droit positif). Le décryptage juridique consiste à s'ouvrir sur le pluralisme juridique et à dépasser l'infériorisation de l'ordre juridique interne au groupe, appelé droit coutumier (droit endogène).

Que sont les politiques publiques ? Les politiques publiques sont les actions issues d'une institution investie de puissance publique et légitimées par la loi. Les politiques publiques s'inscrivent dans le droit.

Un « statut » est un ensemble de dispositions contractuelles, légales ou réglementaires qui définissent les règles impersonnelles et objectives applicables à une situation juridique déterminée. La forme juridique du rapport à la terre et aux autres ressources traduit à la fois :

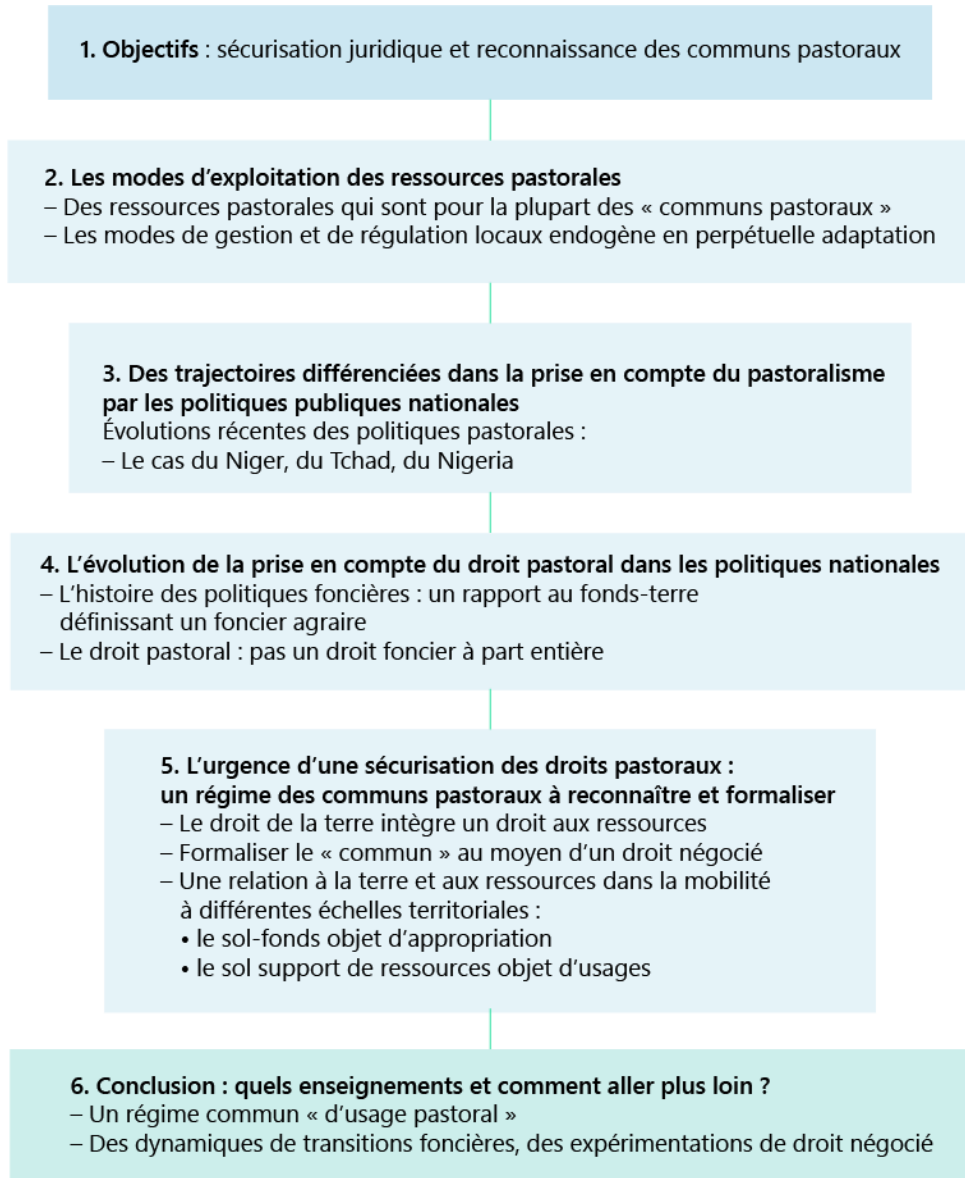
- l'expression de valeurs, de choix politiques, culturels, etc., une responsabilité vis-à-vis des générations futures et des droits de l'homme, en quelque sorte un choix de société ;
- la catégorie juridique dans laquelle se situent la terre et les autres ressources.

Le statut juridique de la terre conditionne les lois d'orientations agricoles ainsi que les codes fonciers et domaniaux. L'activité pastorale n'est souvent pas intégrée dans le rapport à la terre par la plupart des législateurs, faute d'emprise réelle et permanente. Cependant, la notion de mise en valeur évolue dans nombre de législations en intégrant l'activité de pâturage.

Du statut va découler les règles d'accès, de transmission des droits et de gouvernance des espaces. La question de la relation à la terre relève d'un fait social total dans lequel le droit constitue la partie submergée de l'iceberg en tant que miroir de la société.

La terre est soit une chose commune, partagée entre un groupe, à différentes échelles, du local au global (le public relève du partage) ; soit une chose appropriée, un bien entrant dans une logique de marchandisation donnant lieu à un « marché foncier ». Si cette pluralité de statuts doit être prise en compte, la question est celle de l'opportunité de chacun de ces régimes, commun et privé, face à l'urgence écologique (climat, sanitaire, biodiversité, social...). L'enjeu se situe bien là, il est d'ordre écologique, c'est-à-dire de la relation des humains entre eux et à la biosphère (humains aux non-humains).

FIGURE 1 - SÉCURISATION PASTORALE : RECONNAISSANCE POLITIQUE, COMMUNS PASTORAUX ET DROIT NEGOCIÉ



1. OBJECTIFS : SORTIR LE PASTORALISME DE LA TRAGÉDIE DU FONCIER POUR SA SÉCURISATION JURIDIQUE ET UNE RECONNAISSANCE DES COMMUNS PASTORAUX

L'objectif de cette publication est de rendre compte des trajectoires contrastées des politiques de sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest. La sécurisation du « foncier pastoral » relève d'enjeux spécifiques que le Comité technique « Foncier & développement » a souhaité approfondir en s'appuyant sur une analyse comparative de trajectoires contrastées des processus législatifs engagés dans différents pays. Ces réflexions s'inscrivent dans la continuité de différents travaux du Comité sur les effets des politiques de formalisation des droits, l'analyse des trajectoires des politiques foncières et la manière de promouvoir des approches par les communs, pour ne citer que les principaux.

Il est courant de souligner qu'en Afrique de l'Ouest, la question du « foncier pastoral » est fréquemment au cœur de l'actualité notamment à travers la fréquence des conflits agro-pastoraux souvent meurtriers, sans pour autant qu'on prenne soin de comprendre la complexité des situations et des rapports entre usagers des ressources. Loin d'être insensibles à ces tensions croissantes, plusieurs pays, notamment sahéliens, ont élaboré et tentent de mettre en œuvre des politiques foncières importantes, surtout à partir des années 1990, pour tenter d'enrayer la montée de ces risques. L'analyse des conflits agropastoraux interroge dans bien des cas la pratique du droit par les acteurs institutionnels, soulevant ainsi la pertinence ou non des textes législatifs et la manière dont ils sont mis en œuvre.

L'analyse historique et contemporaine de l'évolution de la prise en compte du rapport pastoral à la terre qui est proposée ici devrait permettre de s'interroger à la fois sur le contenu et sur l'opportunité des législations et des politiques publiques, dans leurs articulations avec le rapport à la terre et les ressources qu'elle supporte.

On se penchera ainsi sur les conditions d'émergence et de maintien des politiques, dans quelques contextes nationaux, en analysant comment ces politiques ont pu évoluer et en quoi certains acteurs ont pu exercer un jeu déterminant à un moment donné dans les rapports de force entre groupes d'acteurs porteurs de visions différentes, à des étapes particulières du processus.

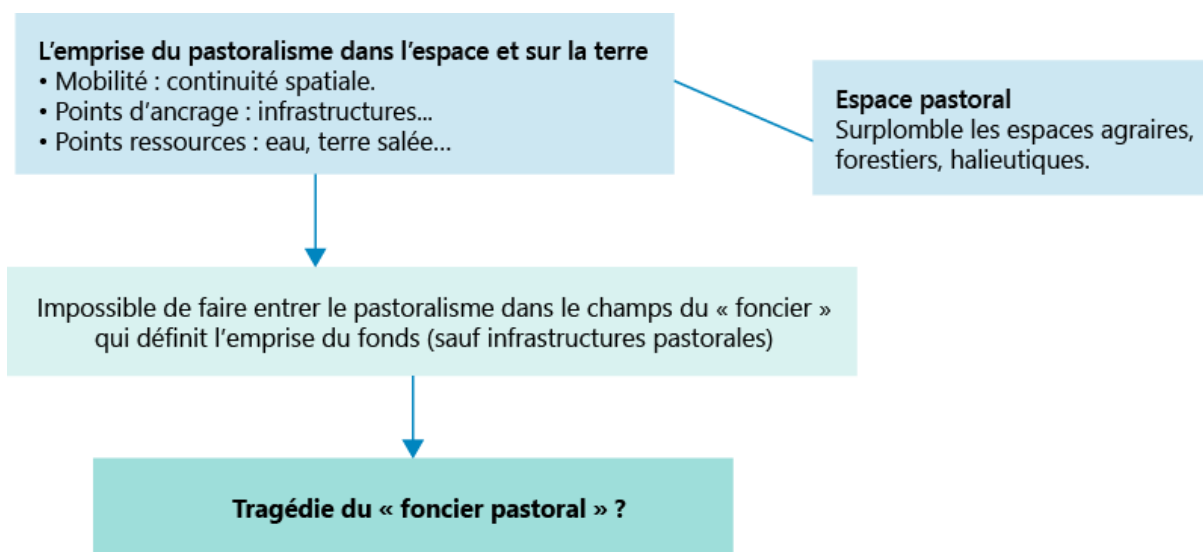
Cependant, le cœur de l'enjeu du rapport à la terre et à ses ressources qu'elle supporte trouve sa source dans les différentes représentations sociocognitives et schèmes socioculturels que la régulation juridique catalyse dans toutes ses dimensions. Nous verrons dans cette note que les trajectoires politiques émanent d'une forme de colonialisme juridique qui en est le soubassement. Cependant, un large éventail se dégage dans le rapport à la terre selon les situations, extrêmes, celle du Nigeria, soumis à une véritable tragédie de l'appropriation, jusqu'aux plus nuancés comme au Niger qui s'ouvre sur un rapport plus partagé à la terre et où l'espace terre n'est pas seulement un espace foncier, mais un support de ressources. Nous introduisons là une véritable remise en cause qui s'impose de nos jours pour aller plus loin dans la régulation et les politiques de l'accès aux ressources naturelles.

Le pastoralisme n'entre pas dans une relation agricole au sol, une mise en culture d'une manière plus ou moins temporaire ou continue, mais dans une relation spatiale, d'occupation temporaire ou ponctuelle de l'espace, d'usage d'une ressource superficielle (plantes, fruits au sol) ou aérienne (feuillage, fruit). La complexité s'accroît parce que la relation est aussi celle d'une emprise par une infrastructure, faite de couloirs et de pistes de transhumance, de zones de repos, d'exhaure de l'eau (ou simple accès

à une eau en superficie) et d'accès aux terres salées pour les cures natronées en savane pour certains¹ (cf. Boutrais, 2019).

L'intégration du pastoralisme dans le paysage juridique et politique subit une « tragédie du foncier » parce qu'un parcours n'est pas un champ, avec ou sans vaine pâture. La compréhension des trajectoires politiques et juridiques du droit foncier et pastoral ne peut plus faire abstraction d'un foncier d'appropriation qui entre en parfaite contradiction avec un usage commun. La coexistence des deux régimes (fonds et usage) conduit à la nécessité de retirer les terres pastorales (sauf pour les infrastructures comme nous le préciserons) des terres appropriables pour sortir de l'impasse de cette tragédie du foncier et faire reconnaître un régime des communs pastoraux.

FIGURE 2 - L'EMPRISE DU FONDS : PEUT-ON PARLER DE « TRAGÉDIE DU FONCIER PASTORAL » ?



2. LES MODES D'EXPLOITATION DES RESSOURCES PASTORALES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

C'est la nature même des modes d'exploitation des ressources pastorales par les pasteurs qui détermine toute la complexité de la compréhension des régimes fonciers pastoraux en Afrique de l'Ouest. Les systèmes pastoraux mettent en valeur de vastes espaces en combinant l'accès à plusieurs ressources communes et qui présentent une forte variabilité saisonnière et interannuelle : les pâturages naturels (herbacés, arbustifs et arborés), les eaux de surfaces et de profondeur, les terres salées. C'est l'organisation de la mobilité des troupeaux qui permet cette valorisation d'espaces et de ressources

1. « Au Sahel, les cures salées n'interviennent qu'à une courte période de l'année, à l'occasion des grandes transhumances d'hivernage vers le nord. Ainsi les Peuls du Niger orientent-ils leurs itinéraires saisonniers de façon que les troupeaux stationnent successivement sur des terres salées échelonnées. Quant aux Touaregs, ils se rassemblent, en saison des pluies, aux abords de terres salées situées encore plus au nord » (Bernus 1981, 297). « En saison sèche, des appoints minéraux n'y sont pas nécessaires, les troupeaux assimilant directement les minéraux contenus dans les plantes. Si certains bergers distribuent parfois à leurs animaux du sel acheté, estimé de meilleure qualité, les minéraux font largement partie des ressources naturelles du Sahel » (Boutrais, 2019).

complémentaires entre régions, et souvent entre pays, en particulier lors des grandes sécheresses qui imposent des replis transfrontaliers (CSFD, 2012 ; Hiernaux *et al.*, 2018). Cette mobilité repose sur une construction sociale des groupes de pasteurs aptes à négocier et entretenir des alliances avec les communautés sédentaires pour accéder temporairement au fil des itinéraires de transhumance aux aires de pâturage, aux points d'eau pour l'abreuvement, à l'emprunt des voies de passage, aux séjours sur les aires de repos et de stationnement qui est essentielle à l'exploitation de ces ressources.

ENCADRÉ 1 - DÉFINIR LA « COMMUNAUTÉ »

Au sens étymologique, la communauté est un groupe de personne, un collectif famille/lignage/clan/tribu..., résidence/village/quartier/collectivité territoriale... qui partage la jouissance/l'usage de manière commune de ressources, d'un territoire, d'un espace déterminé... La communauté s'oppose à l'individualisme, au privatif. Qui dit communauté dit solidarité : peut-on parler de communauté agropastorale ?

Dans le cas des pasteurs les plus mobiles, la communauté est organisée sous différentes formes, comme unité de transhumance, comme le cas des Salamat Siférat au Tchad : « *Le campement comme unité de transhumance : il s'agit de l'association de plusieurs niveaux (familles de base, unités de gestion groupée des troupeaux, groupes d'affinités). Cet ensemble, très solidaire, se présente comme un tout organisé, autour de la défense des intérêts communs, sous l'autorité d'un responsable, le cheykh ferik, en l'occurrence Khalil Hamid, lui-même considéré comme un chef de village. Il reste compact au Nord. Au Sud, il se disperse, mais les membres restent en contact les uns avec les autres et finissent par se retrouver avant la remontée (nachakhan) et notamment la traversée du fleuve Batha dont chacun craint l'arrivée de la crue* » (Marty, Eberschweiler, Zakinet, 2009).

Les systèmes pastoraux sont caractérisés par plusieurs éléments.

- **Des pâturages sahéliens en non-équilibre².** Ceci détermine un contraste important à l'intérieur de l'année, comme d'une année sur l'autre, et cette incertitude a conduit les pasteurs à développer des systèmes de mobilité d'amplitude plus ou moins forte, plus ou moins exceptionnelle aussi. C'est ce qui amène les sociétés pastorales à la construction sociale de systèmes de mobilité entretenant les alliances avec d'autres éleveurs et les détenteurs des droits sur les espaces et les ressources exploités grâce à la mobilité. Ces systèmes de mobilité sont construits socialement en vue d'intégrer des situations diverses suivant la répartition et l'intensité des pluies, mais aussi de plus en plus suivant les conditions de sécurité et les obstacles à franchir, qu'ils soient liés à la pression des cultures ou à l'insécurité (Djerma *et al.*, 2009).
- **Des formes d'accès à l'eau** qui combinent eau de surface, souvent en accès libre et favorisant la dispersion des troupeaux, et les points d'eau artificiels de saison sèche chaude induisant une concentration des troupeaux pour quelque mois de l'année (SNHP Niger, 2010).

2. La plupart des zones pastorales arides se caractérisent par une dynamique de non-équilibre. « De nombreux écosystèmes de pâturages arides et semi-arides ne sont pas équilibrés et des facteurs externes tels la sécheresse déterminent la charge animale et l'état de végétation... En raison de l'hétérogénéité et de la variabilité temporelle de la productivité des terres de parcours africaines, la liberté de mouvement est indispensable... » (Repenser l'écologie des terres de parcours, Scoones, 1999).

- **Des ressources pastorales qui sont pour la plupart des « communs pastoraux »** : pâturages naturels de graminées, de ligneux, zones de salines, eaux de surface et zones de puisards... Rapportés aux aspects bien spécifiques des ressources pastorales et agropastorales, il est nécessaire de préciser ce concept de communs : *« L'entrée par les communs privilégie [...] les conditions de partage des ressources naturelles (terres cultivées ou pâturées, eaux de surface ou souterraines, permanentes ou temporaires, pâturages avec leur extrême diversité, aires dotées de sels minéraux) entre différents ayants droit. Elle renvoie ainsi aux rapports que les hommes (individus, familles, groupes, communautés) entretiennent entre eux par rapport à ces mêmes ressources. Les communs se distinguent de la propriété privée quand celle-ci est marquée du sceau de l'exclusivité absolue. Nous savons qu'au Sahel, les champs sont traditionnellement ouverts à la vaine pâture une fois la récolte terminée ou quand ils sont mis en jachère ; ils rentrent alors dans le lot des communs... »* (Marty, 2019).

En définitive, on devrait considérer que les communs se définissent dans les rapports que les hommes entretiennent entre eux par rapport à des ressources naturelles gérées collectivement selon des règles négociées. Les communs ne relèvent pas tant d'un régime juridique préalablement déterminé que de la capacité d'un groupe à « faire commun », à savoir entretenir des solidarités sociales et écologiques qui permettent de réactualiser les règles d'accès aux ressources³.

ENCADRÉ 2 : COMMENT DÉFINIR LES COMMUNS TISSÉS AUTOUR DE LA TERRE ET DES RESSOURCES QU'ELLE PORTE ?

« Ces communs peuvent prendre des formes très diverses. Ils sont par contre systématiquement associés à l'action collective qui va révéler les solidarités sociales et écologiques qui les animent. Ces communs sont donc dynamiques, en évolution perpétuelle et, de ce fait, difficile à saisir » (Aubert et al, 2019, 6).

« À la suite d'Ostrom (1990) et de Bollier (2015), il semble admis que les communs comportent invariablement trois éléments indissociables : une communauté d'usagers, une ressource et des règles élaborées par cette communauté pour en réguler l'usage » (Aubert et al, 2020, 10).

Les modes de gestion et de régulation locaux endogènes sont en adaptation ou en évolution constante, mais très souvent ignorés du droit étatique : des droits prioritaires⁴, une réciprocité des droits, des mécanismes de régulation internes aux groupes, des négociations, accords et arrangements sociaux entre usagers des espaces agropastoraux.

3. Voir Aubert et al., 2019.

4. Non exclusifs par définition.

ENCADRÉ 3 - LES SPÉCIFICITÉS DU « FONCIER PASTORAL »

« Le foncier pastoral est longtemps apparu comme un angle mort de la question foncière dans les pays du Sud, en Afrique noire en particulier, victime d'une représentation dualiste des sociétés, entre sédentaires et nomades, et de sa définition juridique prenant en compte le statut du fonds de terre. Ainsi étaient privilégiés les critères d'immobilisation (au double sens géographique et juridique), alors que la vie pastorale est dominée par le principe de mobilité et d'adaptation continue à un environnement constamment changeant. Un nouveau paradigme du foncier, centré sur le fait que le contrôle des ressources pastorales ne repose pas sur une logique "géométrique" et parcellaire, et prenant en compte les spécificités du pastoralisme, a commencé à être systématisé au milieu des années 90 : plutôt que le fonds de terre qui peut faire l'objet, comme terroir d'attache, de droits prioritaires devenant exclusifs, il suppose de considérer l'accès et la collecte des ressources comme des communs contribuant à la reproduction des hommes et des troupeaux. Les droits portent principalement sur les fourrages herbacés ou aériens, sur les minéraux nécessaires aux cures salées des bovins, sur l'abreuvement des troupeaux dans les mares, les séances (puits traditionnels), les puits ou les ouvrages aménagés. La notion de pâturage devient alors extensible sur des distances considérables, selon les aléas de la pluviométrie. La juridicité de ce foncier obéit au principe d'un ordre prioritaire en fonction de la rareté, de même pour ce qui concerne la collecte des graines à usage alimentaire pour les hommes (millet sauvage), des fruits et tubercules, etc. Ainsi, les gommiers en zone sahélienne et les champs de céréales généralement protégés de la dent des troupeaux par des clôtures d'épineux font l'objet de droits exclusifs tandis que, à l'instar des troupeaux objets de propriété privée, les puits creusés sur fonds propres peuvent être discrétionnairement aliénés.

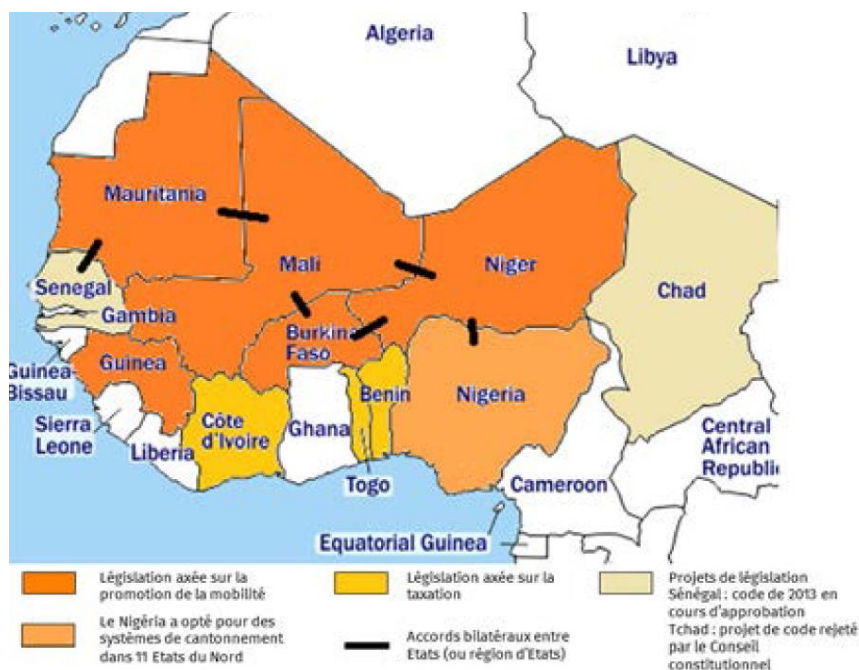
On notera enfin, avec les "sites de fixation" des familles de pasteurs, une tendance à l'extension du propriétaire et à la territorialisation, même si ces pratiques se heurtent aux contraintes du milieu, comme ce fut le cas pour les Massai du Kenya chez qui le ranching s'est révélé catastrophique » (Le Roy, 2015, 40).

3. DES TRAJECTOIRES DIFFERENCIÉES DANS LA PRISE EN COMPTE DU PASTORALISME PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES

Les évolutions récentes des politiques pastorales conduisent à codifier l'activité pastorale pour en orchestrer la mobilité. Un paysage de la dynamique d'ensemble est dressé dans un premier temps avant d'entrer en précision dans trois contextes nationaux bien différents, le Niger, le Nigéria et le Tchad.

1. Paysage des évolutions récentes des politiques pastorales de la région

CARTE 1 - ÉTAT DES LIEUX DE LA RÉGLEMENTATION DE LA MOBILITÉ DU BÉTAIL EN AFRIQUE DE L'OUEST

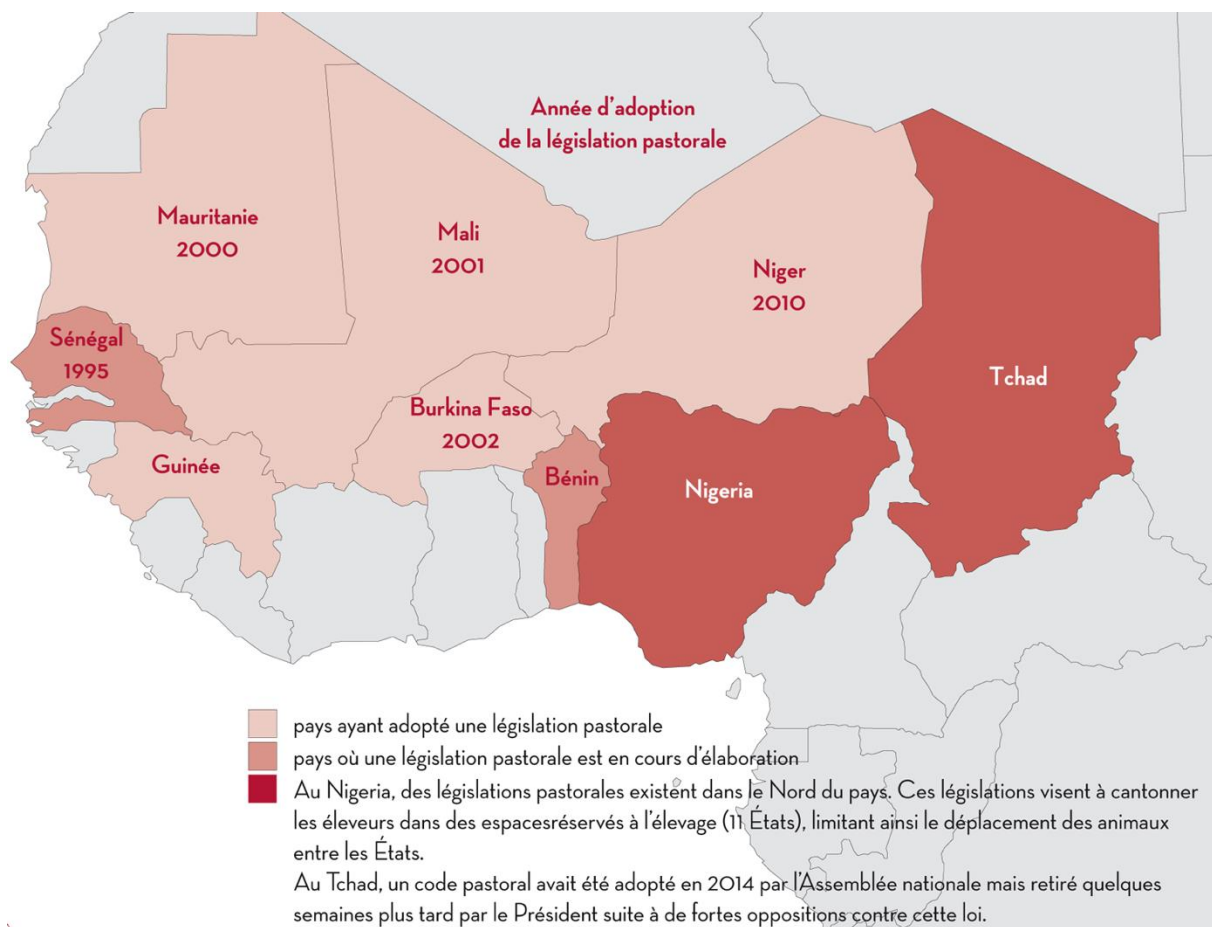


Inter-réseaux, *Les synthèses* n° 31, juin 2020.

Depuis les indépendances au Sahel, les politiques publiques ont longtemps privilégié une intensification de l'élevage en promouvant sédentarisation, ranching et « élevage moderne » (IIED/SOS Sahel UK, 2010 ; Hesse *et al.*, 2006 ; Doutressoulle, 1947), bien que ces systèmes se montrent en général inadaptés à ces écosystèmes à forte variabilité. Depuis une quinzaine d'années, une prise de conscience des gouvernements et des partenaires techniques et financiers se fait jour pour soutenir le développement des zones pastorales et ainsi la mobilité des troupeaux. Le Mali, la Mauritanie, le Niger ont élaboré des lois et des codes pastoraux (un projet de code pastoral est préparé par le Tchad). Le Mali et le Niger ont tout récemment élaboré une stratégie d'hydraulique pastorale. Le Tchad et le Niger, avec le soutien de l'Agence française de développement, ont financé des actions de rénovation des infrastructures pastorales à grande échelle. Ces approches étaient basées sur des démarches de concertation et de sécurisation des axes de transhumance (Krätli *et al.*, 2013 ; Plateforme pastorale tchadienne, 2013). Avec la mise en place de démarches de négociations d'accords sociaux intercommunautaires pour la gestion des points d'eau pastoraux et la sécurisation des espaces pastoraux, c'est une approche de gestion locale et négociée du foncier qui s'est développée pour devenir incontournable aujourd'hui, dans les stratégies nationales d'hydraulique pastorale par exemple.

L'évolution du cadre des politiques publiques vers un soutien marqué aux systèmes pastoraux est intéressante à étudier dans les plus grands pays pastoraux d'Afrique sahélienne comme le Niger, le Mali et le Tchad. Elle montre une trajectoire d'évolution importante des perceptions et une prise de conscience assez générale de la part États, de leurs partenaires financiers, mais aussi d'une large part de la société civile des enjeux politiques, économiques, sociaux et environnementaux du pastoralisme sahélien (Niamir-Fuller, 1998 ; Scoones, 1999 ; Toutain *et al.* ; 2012).

CARTE 2 - UNE BRÈVE HISTOIRE DU PASTORALISME DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES



Carte extraite de l'infographie faite par Inter-réseaux. Grain de sel n° 73-74, juillet 2016-juin 2017. Bonnet B., Guibert B.

FIGURE 3 - FRESQUE DES ÉVOLUTIONS DES RÉGLEMENTATIONS DU FONCIER PASTORAL

	1949-1969	1970-1989	1990-2009	2010-2020
NIGER				
Élaboration d'un document de politique foncière rurale du Niger				2019
Arrêté n° MHA/MISPD/ACR du 20 mars 2017 portant cahier des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'État aux régions collectivités territoriales dans le domaine de l'hydraulique et de l'assainissement				2017
Décret n° 2014-447/PRN/MH/A du 4 juillet 2014, portant adoption de la stratégie nationale de l'hydraulique pastorale.				2014
Stratégie nationale d'hydraulique pastorale, juillet 2011				2011
Ordonnance 2010 sur le pastoralisme				2010
Décret n° 97-006 du 10 janvier 1997 couloirs de passage du bétail en zone de culture fixant le statut des terroirs d'attaches			1997	
Décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural			1997	
Décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural			1997	
Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural			1993	
Loi n° 93-014 du 2 mars 1993 portant Code de l'eau			1993	
Décret n° 87-77/PCMS/MI du 18 juin 1987 réglementant circulation et droit de pâturage du bétail dans les zones de culture		1987		
NIGERIA				
Stratégie du FMARD : projet sur dix ans qui vise à instaurer un système de ranching au Nigeria : <i>Livestock Transformation Plan</i> , fondée sur la restructuration des aires de pâturage et des routes migratoires, vue cette fois-ci, comme un passage « transitoire »				2018
<i>Anti-Grazing Law</i> par le gouverneur de l'État de Benue (Benue State of Nigeria). A law to prohibit open rearing and grazing of livestock and provide for the establishment of ranches and livestock administration, regulation and control and for other matters connected therewith				2017
Prohibition of cattle and other ruminants grazing in Ekiti State Law. A law to regulate and control cattle grazing in Ekiti State and other matters connected therewith				2016
Prise de fonction du président Buhari qui charge le ministère fédéral de l'Agriculture et du Développement rural (FMARD) de formuler un programme pour l'élevage qui puisse mettre fin aux conflits entre pasteurs et paysans.				2015
Aménagement dans onze États du Nord (celui de Kaduna par exemple) de certaines zones réservées à l'élevage (<i>grazing reserves</i>) et équipées d'infrastructures pastorales			1990	
Land Use Act in Nigeria gives the 36 states control over the land in their territories		1978		

Mise en place de plusieurs ranches dans les États du Nord pour la multiplication de jeunes reproducteurs à destination des petits éleveurs	1970				
Loi portant création des réserves de pâturage attribuées aux communautés pastorales à travers des baux.	1965				
Établissement des <i>Livestocks Improvement and Breeding Centers</i> (LIBC) d'amélioration génétique pour la production laitière (importation de race et insémination artificielle)	1940-1947				
TCHAD	1949-1969	1970-1989	1990-2009	2010-2020	
Ordonnance n° 043/PR/2018 portant orientation agrosylvopastorale et halieutique (LOASPH)					2018
Validation au niveau national de la stratégie nationale d'hydraulique pastorale (SNDP)					2016
Vote du projet de loi portant Code pastoral à l'Assemblée nationale puis retrait après deux votes					2014
Processus d'élaboration d'un projet de Code pastoral					2011-2012
Loi n° 4 du 31 octobre 1959 sur le nomadisme et la transhumance	1959				
MAURITANIE	1949-1969	1970-1989	1990-2009	2010-2020	
Processus d'élaboration d'une stratégie nationale d'hydraulique pastorale en cours 2009, 2020			2009		2020
Décret d'application 2009-104 portant définition des modalités de transfert et de délégation des droits d'exploitation des ressources forestières			2009		
Code forestier révisé : loi n° 2007-055 intégrant le transfert de responsabilités de la gestion collective des ressources sylvopastorales aux communes et la délégation aux associations locales de gestion			2007		
Décret d'application du Code pastoral 2004-024 portant application du Code pastoral			2004		
Loi n° 44-2000 portant Code pastoral			2000		
Ordonnance n° 85-144 du 4 juillet 1985 portant Code de l'eau		1985			
Décret n°6 7-143/PRN/MER du 25 septembre 1967 portant sur la réglementation d'ouverture et de fermeture des stations de pompage situées dans les zones pastorales	1967				
Décret n° 61-150/MER du 25 juillet 1961 fixant les conditions d'attribution des stations de pompage et des zones de pâturage qui y sont rattachés	1961				
Décret n° 61-254/MER du 2 décembre 1961 fixant les règles d'utilisation des stations de pompage et des zones de pâturage par les groupements, collectivités et individus en bénéficiant	1961				
MALI	1949-1969	1970-1989	1990-2009	2010-2020	
Stratégie nationale d'hydraulique pastorale					2010
Loi n° 004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale			2001		
Loi portant Code domaniale et foncier			2000		
Loi n° 02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'eau			2002		
Décret n° 956447/P-RM du 22 décembre 1995 portant création comité interministériel de coordination du secteur de l'eau			1995		
Arrêté local du gouvernement du Soudan français du 25 novembre 1919 réglementant la transhumance	1919				

	1949- 1969	1970- 1989	1990- 2009	2010- 2020
BURKINA FASO				
Stratégie nationale d'hydraulique pastorale 2020-2024, déc. 2019, en attente de validation				2019
Loi n° 034-2002 du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme			2002	
Loi n° 002 2001 AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau			2001	
Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière			1996	
Décret n° 97-054/PRES/PN/Nr-S du 6 février 1997 portant condition et modalités d'application de la loi sur la RAF			1997	
SÉNÉGAL				
Loi n° 2002-24 du 9 décembre 2002 portant sur l'amélioration génétique des espèces animales domestiques			2002	
Décret n° 2002-1094 du 4 novembre 2002 abrogeant et remplaçant le décret n° 62-0258 du 5 juillet 1962 relatif à la police sanitaire des animaux			2002	
Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier (partie législative)			1998	
Décret n° 98-164 du 20 février 1998 portant Code forestier (partie réglementaire)			1998	
Arrêté ministériel n° 51-80-MDRH du 13 mai 1985 fixant la tarification de l'eau des forages pastoraux		1985		
Décret n° 8 6-320 du 11 mars 1986 réglementant l'élevage l'introduction, la transhumance et l'utilisation des camélidés au Sénégal		1986		
Loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau		1981		
Décret n° 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages		1980		
Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national		1964		

La prise en compte de la transhumance transfrontalière dans les politiques de la région

Ces différents textes de lois par pays viennent compléter le protocole de la CEDEAO réglementant la transhumance depuis 1998. L'affirmation de la volonté politique visant à mieux gérer la transhumance entre les États dans l'espace communautaire s'est traduite par l'adoption du cadre réglementaire communautaire de 1998 (Décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO). Le Règlement C/REG.3/01/03 permettant l'application de cette décision a été adopté en janvier 2003. Ces textes ont permis la définition de règles pour régir l'accès du bétail transhumant aux ressources pastorales dans les zones d'accueil, la création de comités nationaux chargés de la transhumance dans plusieurs pays (Bénin, Togo, Ghana, Niger, Burkina Faso) et l'impulsion d'une dynamique de concertation entre certains pays limitrophes pour prendre en charge les flux de transhumance transfrontalière. Ce protocole reconnaît l'importance de la mobilité pastorale transfrontalière et vise à réduire les problèmes quand les troupeaux se déplacent, notamment les conflits entre agriculteurs et éleveurs et la propagation de maladies animales (épizooties).

ENCADRÉ 4 - PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CEDEAO, 1998

Article 7 - Le déplacement des animaux transhumants doit se faire par les pistes de transhumance définies par les États conformément à l'itinéraire prescrit sur le Certificat international de transhumance de la CEDEAO.

Article 8 - Le franchissement de la frontière n'est autorisé que de jour.

Article 9 - Les troupeaux non munis du Certificat international de transhumance seront mis en quarantaine aux frais du propriétaire, sans préjudice de l'application des sanctions prévues par les lois du pays concerné.

Article 10 - La garde des animaux transhumants est obligatoire, aussi bien en cours de déplacement que pendant le pâturage.

Article 14 - Chaque pays fixe la période d'entrée et de sortie du bétail transhumant sur son territoire et en informe les autres États.

Article 15 - Chaque État définit les zones d'accueil du bétail transhumant et procède à l'évaluation de la capacité d'accueil maximale de chaque zone. L'éleveur est tenu de conduire son troupeau dans la zone d'accueil qui lui a été désignée par les agents servant au poste d'entrée.

Décision A/DEC.5/10/98.

Une asymétrie croissante entre politiques foncières pastorales des pays sahéliens et des pays côtiers

Parallèlement à cette évolution assez généralisée des politiques d'élevage des pays sahéliens au cours des années 1990-2000, plusieurs pays côtiers, qui avaient développé des politiques d'accueil assez volontaristes de la transhumance dans les années 1980, ont remis en question ces orientations à partir de la fin des années 2000 (Touré, 2020).

Pour illustrer la période des politiques d'accueil par les pays côtiers, l'exemple de la Côte d'Ivoire, qui a construit dans les années 1980 une politique solide d'investissements visant à attirer les éleveurs maliens, est significatif. Les investissements réalisés par la Société pour le développement des ressources

animales (SODEPRA) à cette époque ont concerné environ trois cents points d'eau, des blocs fourragers et des services de santé animale renforcés dans le nord du pays. Lors de la grande sécheresse de 1984, le Bénin a également très largement ouvert sa frontière à l'élevage nigérien, activant une opération d'accueil et de vaccination de grande envergure pour les troupeaux sinistrés en provenance du Niger.

La crise pastorale de 2009 a été révélatrice du changement de politique des pays côtiers. Elle a particulièrement frappé le Niger avec une configuration très particulière. Elle différait de la sécheresse de 1984 par une ampleur moindre, mais surtout par l'insuffisance de pluies dans la zone agricole et intermédiaire du pays. Les éleveurs qui s'apprêtaient à engager leur mouvement de repli vers les pays côtiers, notamment le Nigeria et le Bénin, en ont rapidement été dissuadés par des déclarations politiques, émanant de ces deux pays, hostiles à une telle transhumance exceptionnelle. Les conséquences de cette crise pastorale contemporaine et les modalités de l'aide apportée ont fait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un partenariat entre le Réseau Billital Maroobe, OXFAM et l'Iram (RBM, 2011). Celle-ci a montré que le Niger a su alors se mobiliser pour faciliter un mouvement tout à fait exceptionnel de remontée d'une partie des éleveurs vers les zones pastorales sahéliennes disposant encore de pâturage. Malheureusement, la durée de la saison sèche en zone sahélienne et l'impossibilité de rejoindre le front des pluies de la saison suivante ont occasionné des pertes importantes pour les éleveurs. Par ailleurs, les autorités nationales ont tardé à reconnaître la situation de crise, malgré de multiples alertes lancées par les organisations pastorales et plusieurs observateurs.

Au-delà de cette cartographie différenciée des politiques du foncier pastoral dans la région, il s'agit ici d'analyser d'une part les rapports de force et les intérêts et, d'autre part, les controverses, les conflits, les concurrences et les alliances entre acteurs et institutions qui sont en jeu dans la production des politiques du foncier pastoral. Cette analyse est proposée pour deux pays où le pastoralisme occupe une place centrale dans l'économie comme dans l'occupation du territoire. Le Niger a suivi une trajectoire assez dynamique de construction et de mise en œuvre de la politique de sécurisation du foncier pastoral depuis la fin des années 1990. Ce processus a également bénéficié du rôle moteur de la coalition des organisations paysannes (OP) pastorales. Son voisin le Tchad a rencontré des blocages liés au contexte politique et à une moindre cohésion des OP pastorales pour s'engager et soutenir le processus de réforme du cadre législatif.

Pour illustrer l'asymétrie de la prise en compte de la mobilité pastorale dans les politiques publiques sahéliennes et côtières, nous tenterons de compléter cette analyse de contextes très sahéliens par un exemple de pays côtier pour lesquels bien évidemment les législations du foncier pastoral sont moins développées, voire en régression de ce point de vue : le Nigeria.

2. Niger : du Code rural à la relance d'une politique foncière rurale

Trajectoire générale

L'encadré ci-dessous présente une brève synthèse historique récente de la trajectoire suivie par la République du Niger dans une adaptation significative des orientations et du cadre juridique national en faveur de la sécurisation du foncier pastoral, et plus largement du pastoralisme.

ENCADRÉ 5 - ÉLÉMENTS DE LA TRAJECTOIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SÉCURISATION DES SYSTÈMES PASTORAUX AU NIGER

1984. Très grande sécheresse intervenant après celle de 1973. Pertes massives de bétail et drames familiaux, afflux de pasteurs réfugiés dans les centres de fixation liés à l'aide humanitaire et dans les villes. Montée en puissance de la question environnement/désertification, influant sur les politiques de gestion de terroir soutenant les pratiques de gestion locale des terres. Que faire dans ce domaine dans les zones pastorales ?

1988. Mobilisation des acteurs nationaux et des partenaires techniques et financiers dans l'élaboration d'un code rural adapté à la gestion locale des ressources naturelles. Premières études sur les dynamiques en zone pastorale (effets de la sécheresse de 1984 et analyse des régimes fonciers existants en zone pastorale, agropastorale et agricole).

1991. Conférence nationale suite à la rébellion touarègue, pendant laquelle les questions du développement des zones pastorales et agropastorales ainsi que du foncier pastoral sont soulevées par la société civile.

1991. Conflit (dramatique) entre agriculteurs et pasteurs à Toda. Un problème de dégât champêtre entre un pasteur et un agriculteur conduit à un violent conflit engendrant une centaine de morts (y compris des femmes et des enfants). Cet événement extrême interpelle les politiques sur la montée des tensions sur l'accès aux ressources pastorales.

1993. Principes d'orientation du code rural nigérien validés et publiés. Ils jettent les bases du Code rural qui se met progressivement en place et mettent l'accent sur les règles de gestion responsabilisant les usagers des terres, mais aussi (et surtout) sur celles sur la sécurisation de ces usages.

1997. Publication des décrets d'application des principes d'orientation du Code rural qui mettent en avant la gestion et la mise en valeur des ressources naturelles, le statut particulier des couloirs de passage pour le bétail à l'échelle internationale, nationale, départementale et communale, le statut des puits en zone pastorale, la mise en place d'un schéma d'aménagement foncier intégrant la mobilité des troupeaux à l'échelle régionale.

2004. Stratégie nationale de développement rural (SDR) publiée. Elle intègre un sous-programme de sécurisation des systèmes pastoraux et un programme de sécurisation du foncier particulièrement stratégique.

2005. Premières élections communales au Niger. Intégration de la gestion des ressources pastorales, points d'eau et couloirs de passage locaux dans le mandat communal. Constitution de commissions foncières communales.

2011. Élaboration par le ministère de l'Hydraulique avec les autres ministères et les organisations professionnelles d'une stratégie nationale d'hydraulique pastorale (SNHP) intégrant principes généraux, zonage et priorités régionales.

2010. Ordonnance sur le pastoralisme, publiée après plusieurs années d'investissement de la société civile pastorale. La mobilité pastorale est reconnue comme un droit de tous les éleveurs. Indemnisation des usagers en cas d'expropriation ou d'exploitation exclusive.

2018. Organisation des États généraux du foncier rural du 13 au 16 février 2018, débouchant sur une feuille de route en vue de l'élaboration d'une politique foncière rurale

2019. Élaboration d'une politique foncière rurale pour intégrer les enseignements de l'évaluation des vingt ans du Code rural et construire une feuille de route...

Un contexte national accordant une place importante au pastoralisme dans le développement rural

Le Niger se caractérise par une reconnaissance forte du pastoralisme dans ses politiques publiques de développement de l'élevage avec des projets anciens qui ont investi dans l'aménagement des zones pastorales et dans l'hydraulique depuis les années 1970 (projet Élevage Niger Centre-Est, projet Gestion des pâturages de l'Est, Programme spécial national...). La transhumance est un fait social qui est reconnu par les différentes communautés, ce qui se traduit par le maintien de liens sociaux encore importants entre communautés sédentaires et transhumants. Malgré la très forte densité d'occupation de l'espace dépassant les 100 habitants au km², on peut considérer que les conflits agropastoraux y sont nettement moins fréquents que dans des régions beaucoup moins denses du Tchad voisin par exemple (Bonnet, 2013). Le conflit de Toda en 1991 a de cette manière joué un rôle d'électrochoc pour les élites et la classe politique et a permis d'engager massivement le dialogue et la construction du Code rural, relayé également lors de la conférence nationale.

On note aussi, à travers cette volonté de dialogue renouvelée dans le processus de construction des politiques foncières depuis la fin des années 1980, une intégration des différents secteurs du développement rural. C'est ainsi que l'élaboration du Code rural en 1993 anticipe déjà la place des collectivités locales qui ne seront mise en place sur le terrain qu'en 2004. Le Code rural lui-même intègre largement les différents champs des ressources foncières végétales, animales et hydrauliques. La politique de développement rural SDR intègre aussi la mise en œuvre des orientations de déploiement et de renforcement des capacités des institutions de sécurisation du foncier et de sécurisation du foncier pastoral notamment.

Le contenu des orientations des législations du foncier agrosylvopastoral

ENCADRÉ 6 - LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DÉCLARÉS PAR LES PRINCIPES D'ORIENTATION DU CODE RURAL⁵

- La sécurisation foncière des acteurs ruraux.
- L'organisation du monde rural.
- La promotion d'une gestion durable des ressources naturelles.
- La contribution à l'aménagement du territoire, notamment par le schéma d'aménagement foncier (SAF).

Ils visent non seulement à synthétiser les acquis législatifs et réglementaires antérieurs, mais se définissent aussi comme le point de départ d'un processus continu de production et d'adoption de textes complémentaires pour couvrir l'ensemble des secteurs d'activités rurales conformément à la démarche indiquée par l'article 151 de l'ordonnance 93-015.

Il est important de relever que la mise en œuvre des principes d'orientation du Code rural emprunte la voie habituelle d'un dispositif juridique (ensemble des textes législatifs et réglementaires de gestion des ressources naturelles) mais, de manière plus spécifique, elle s'appuie sur un dispositif institutionnel (structures chargées de la mise en œuvre avec la participation des acteurs ruraux). Il s'agit alors d'apprécier si ces institutions permettent l'expression du faire commun, à quels niveaux d'organisation et en quelles matières. Les solidarités sociales et écologiques peuvent alors peut-être être mises en exergue...

ENCADRÉ 7 - DROITS PRIORITAIRES ET TERROIRS D'ATTACHE

Le décret n° 97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut du terroir d'attache des pasteurs introduit deux innovations dans la législation foncière pastorale nigérienne. Il s'agit des notions de terroir d'attache et de droit d'usage prioritaire. Selon le texte de loi, le terroir d'attache est : « *l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement, pendant la majeure partie de l'année, des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent, que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou de migrations* ». La notion de terroir d'attache comble un vide juridique et met, de fait, fin à l'idéologie des terres vacantes et sans maître.

Le droit d'usage prioritaire, est défini comme « un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur terroir d'attache ». La notion de droit d'usage prioritaire suggère implicitement qu'il ne s'agit pas d'un droit exclusif sur les ressources pastorales contrairement aux terres agricoles qui font l'objet d'appropriation privative.

Cette notion de terroir d'attache et de droit d'usage prioritaire, malgré les insuffisances qu'elles présentent au regard de la diversité des situations pastorales, s'inspirent des pratiques traditionnelles de gestion. Il s'agit d'une reconnaissance par l'État des droits d'usages des pasteurs.

5. *Politique foncière rurale du Niger*, Version du 11 novembre 2019.

En général, les groupes possédant de grands animaux ont les droits prioritaires sur l'espace parce qu'ils sont obligés de forer des puits pour répondre aux énormes besoins en eau de leurs troupeaux.

L'ordonnance 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme

Dans les années 2000, sous l'impulsion des organisations pastorales et de la société civile un projet de Code pastoral a été préparé et présenté à l'Assemblée nationale. La préoccupation était d'enrayer les menaces grandissantes de la pression d'appropriation privative des terres pastorales (mise en culture des aires de pâturages, appropriation à grande échelle, entraves à la mobilité). Mais ce projet de loi n'a jamais été voté à l'Assemblée nationale, notamment parce qu'elle oblige à indemniser les pasteurs chaque fois que des terres pastorales changent de vocation sous l'influence de tel ou tel aménagement public ou privé. C'est finalement en pleine période de l'État d'exception que le texte a été promulgué sous forme d'ordonnance. La puissance de ce texte réside en particulier dans son article 1 qui reconnaît que « *la mobilité est un droit fondamental des éleveurs et un mode d'exploitation rationnel et durable des ressources naturelles* ». Elle confirme la limite nord des cultures et interdit les aménagements agricoles et les concessions rurales dans la zone pastorale. Elle précise les modalités d'accès aux ressources fourragères et d'accès à l'eau, les règles de gestion des espaces pastoraux. Elle précise également les modalités de règlement des conflits ruraux.

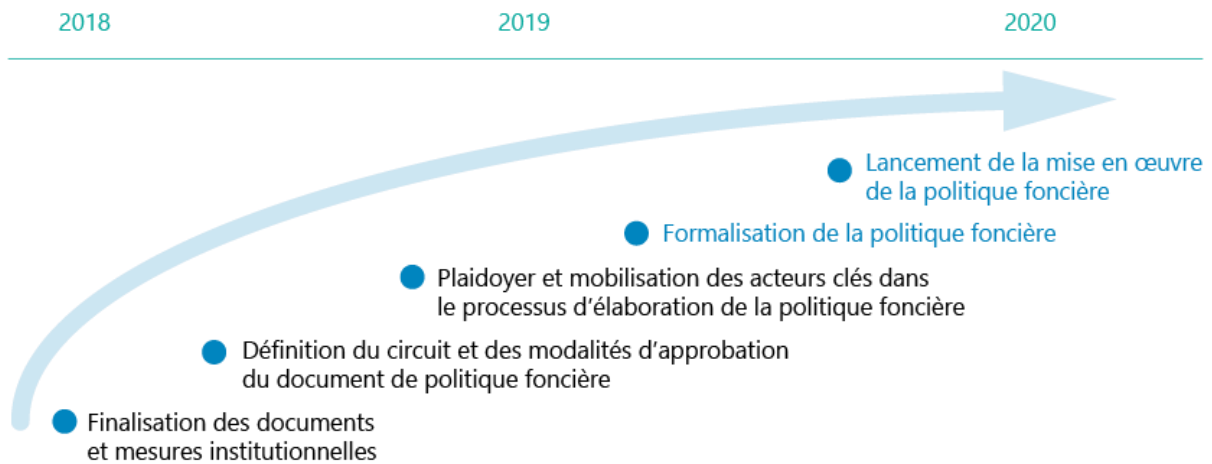
Plus récemment encore un texte important est venu compléter le cadre réglementaire de la conciliation et du règlement des conflits agropastoraux. Le décret n° 2013-003/PRN/MEL du 4 janvier 2013 détermine les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Il précise également la procédure de règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Avant toute procédure judiciaire, les conflits qui opposent agriculteurs et éleveurs doivent faire l'objet d'une conciliation préalable par la commission paritaire, présidée par l'autorité coutumière du ressort, sauf en cas d'infraction pénale. Dans ce dernier cas, l'affaire est portée immédiatement devant les instances judiciaires suivant les formes et les délais de droit. Le décret présente aussi les modalités d'indemnisations en cas de dégât champêtre ou de sévices infligés aux animaux.

À la lueur du bilan des vingt années de mise en œuvre du Code rural (SP/CNCR, 2013) constatant un certain fléchissement dans l'engagement des acteurs dans ce dispositif, la concertation nationale sur la gouvernance foncière est relancée en 2018 et prend la forme des États généraux sur le foncier rural (EGFR). Ces derniers sont le point de relance important du processus et engagent une démarche d'élaboration de la politique foncière rurale nationale schématisé ci-dessous.

Le jeu des acteurs dans l'élaboration de ces politiques de foncier pastoral

Depuis les premiers travaux d'élaboration du Code rural en 1990, on a assisté à de nombreuses concertations qui ont mobilisé largement les acteurs concernés, notamment la société civile et en particulier plusieurs organisations d'éleveurs dont l'AREN, l'APESS, la FNEN Daddo, la plupart du temps accompagnés des ONG engagées à leurs côtés dans différents projets financés par une diversité de bailleurs de fonds (PSN FIDA, ZFD, CTB, AFD, SNV, GTZ, DANIDA, UE...).

FIGURE 4 - LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FONCIÈRE AU NIGER



Note d'orientation pour l'élaboration d'une politique foncière du Niger, 2018.

Du côté des bailleurs de fonds, autant le processus de préparation (notamment l'étude des régimes fonciers pastoraux) que l'opérationnalisation du dispositif des commissions foncières régionales ont bénéficié d'une synergie importante, relayée et institutionnalisée au sein du cadre politique de la SDR dans laquelle le déploiement et le renforcement du dispositif du Code rural s'inscrivait pleinement.

Ainsi, la relance récente du processus d'élaboration de la politique foncière passe par un « *comité technique chargé de conduire le processus d'élaboration de la politique foncière du Niger et du suivi de la mise en œuvre des recommandations des États généraux du foncier rural du Niger* ». Il est mis en place par le ministre de l'Agriculture et de l'Élevage, président du CNCR. Ce comité de quarante-quatre membres réunit les représentants des principaux acteurs de la gouvernance foncière au Niger (ministères techniques et institutions de l'État, collectivités territoriales, chefferie traditionnelle, réseau des chambres d'agriculture, organisations de la société civile, associations professionnelles diverses – magistrats, notaires, promoteurs immobiliers –, universités, coopérations multilatérales et bilatérales, personnes ressources reconnues pour leurs compétences dans le domaine foncier et de l'aménagement du territoire...). « L'approche participative et inclusive » est explicitée dans la feuille de route de l'élaboration de la politique foncière afin de renforcer la légitimité des orientations et mesures qui la constitueront. Ceci est une des conditions capitales déterminant son acceptabilité par les populations et en conséquence les chances de succès de leur mobilisation pour la mise en œuvre de la PFR.

Pour autant, malgré cette mobilisation assez exceptionnelle des acteurs publics, professionnels et de leurs partenaires, certaines étapes n'ont pas échappé à des blocages. Ainsi, comme on a pu le noter plus haut, la promotion du projet de loi sur le pastoralisme, bien que portée par de nombreux acteurs de cette dynamique, s'est trouvée dans l'impasse. Ce sera finalement sous forme d'ordonnance sur le pastoralisme et non de loi que ce texte sera validé. Ce texte qui reconnaît la mobilité pastorale comme un droit de tous les éleveurs et qui institue l'indemnisation des usagers en cas d'expropriation ou d'exploitation exclusive des ressources pastorales publiées par les instances foncières a subi plusieurs années de blocages politiques malgré l'investissement de la société civile pastorale. Il n'a pu finalement aboutir qu'en faisant l'objet d'une ordonnance et non d'un vote à l'assemblée, plusieurs acteurs politiques s'opposant à ce texte qui pourrait mettre en péril certaines pratiques d'aménagement à grande échelle dans les zones pastorales.

3. Tchad : un projet de loi qui divise pour un des plus grands pays d'élevage pastoral du continent

Le Tchad, voisin direct du Niger, constitue un des tous premiers pays pastoraux du continent

Le Tchad compterait, suivant les derniers chiffres disponibles, plus de 90 millions de têtes d'herbivores domestiques et 80 % de ce cheptel serait conduit par les systèmes pastoraux qui feraient vivre directement 40 % de la population. Hors secteur pétrolier, l'élevage constitue la première contribution au PIB du pays, sa part dans les exportations du pays se situe autour de 30 % selon les estimations les plus récentes et 82-83 % des animaux exportés proviennent des systèmes pastoraux. Beaucoup moins dense que le Niger, le pays dispose de vastes espaces pastoraux permettant de combiner pâturages saharo-sahéliens temporaires et vastes plaines d'inondation autorisant le repli des animaux en saison sèche. Pourtant, la mobilité pastorale apparaît beaucoup plus conflictuelle. Il est difficile d'en expliquer les causes, qui se nourrissent sans doute d'un faisceau de plusieurs facteurs : progressions récentes des circuits de transhumance dans la zone soudanienne, tensions politiques entre Nord et Sud du pays, inapplicabilité de la loi sur la transhumance, capacités et reconnaissance de l'État, perception dominante dans la société et les élites du pastoralisme comme d'une pratique inadaptée...

Une réglementation de la mobilité des pasteurs, héritée de la colonisation⁶

Paradoxalement, malgré cette situation et un tel potentiel, l'activité pastorale y est faiblement reconnue dans les politiques publiques au début des années 2010. Le colon avait trouvé au Tchad une forte tradition d'élevage pastoral, transmise de génération en génération, qu'il a voulu réglementer à la veille de l'Indépendance par la loi n° 04 du 31 octobre 1959 sur le nomadisme et la transhumance. Cette loi visait surtout à essayer de contrôler les mouvements des pasteurs. Les éleveurs y sont soumis (article 3) à un recensement dans les chefs-lieux des districts de leurs territoires d'attache avant leur départ en transhumance, dont la date et les itinéraires devaient obligatoirement être fixés par une commission composée des chefs représentants les éleveurs et des notables et élus de la circonscription (article 6), avec compétence des tribunaux correctionnels en cas d'infractions (article 7). Comme pour les lois foncières, la loi sur le nomadisme n'a jamais pu être appliquée. Il était notamment impossible de prévoir les disponibilités en ressources pastorales et les conditions sanitaires, qui sont les principaux éléments pris en compte par les éleveurs pour le choix des itinéraires et des dates de mouvement. Après l'indépendance, l'État tchadien n'a pas légiféré sur le nomadisme et la transhumance et la loi n° 04 du 31 octobre 1959, bien que jamais appliquée, n'a été ni considérée tombée en désuétude ni abrogée par une loi nouvelle et elle est donc toujours en vigueur (Barrière *et al.*, 2019).

6. Le colonisateur a manifestement ignoré le foncier pastoral, le foncier n'était pour lui qu'agricole.

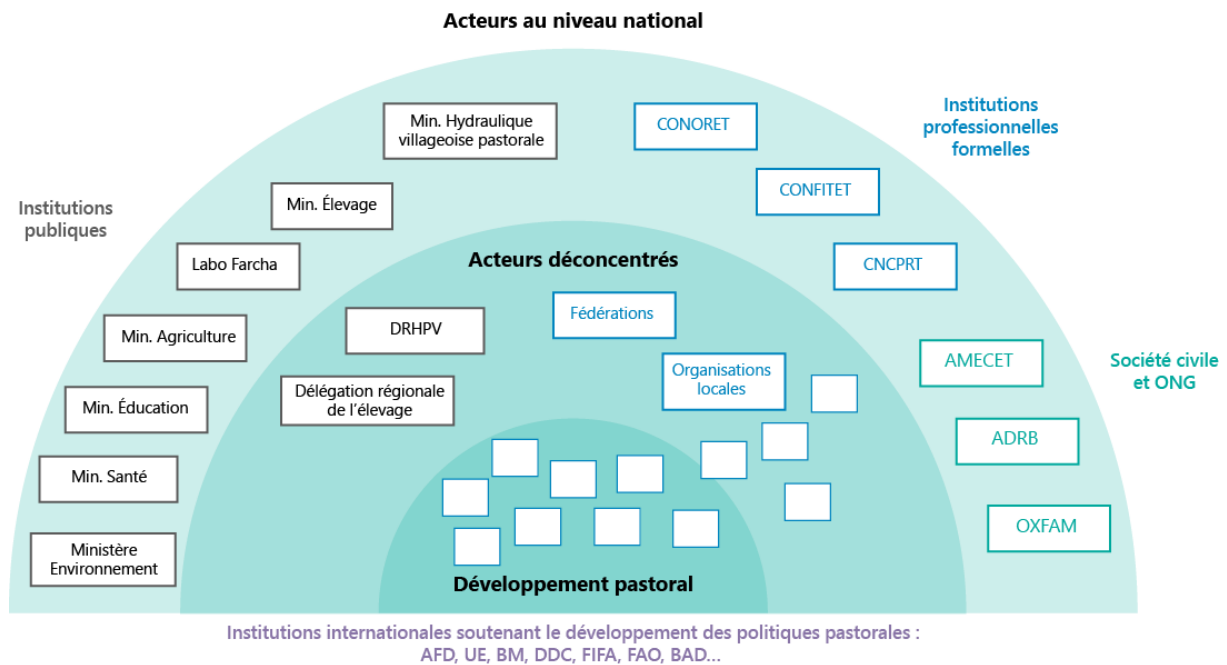
Un investissement important dans le soutien à l'hydraulique pastorale depuis les années 1990 qui change les regards sur la mobilité pastorale

Le ministère de l'Hydraulique bénéficie d'appuis importants au financement des ouvrages d'hydraulique pastorale qui permettent progressivement de développer des démarches innovantes de concertation et de gestion sociale des ouvrages. Les principales inflexions méthodologiques ont porté sur le passage d'une approche sectorielle à une approche systémique avec entrée par l'hydraulique pastorale (Krätli *et al.*, 2013). On est passé de l'eau pour les hommes et le bétail à l'eau pour sécuriser la mobilité pastorale, à l'eau comme mode de gouvernance des espaces pastoraux, à l'eau pour la paix. Les échelles retenues ont été stratégiques, intégrant les grands axes de transhumance nord-sud. Les modes de gestion coutumiers ont été privilégiés, et le principe de la gratuité de l'eau pastorale établi comme règle, une démarche à l'opposé des approches alors prévalentes, reposant sur l'appropriation des ouvrages et le paiement de la fréquentation du point d'eau.

Une société civile pastorale traversée par de forts clivages sociaux territoriaux

Le contexte tchadien est marqué par un cloisonnement important des institutions publiques concernées par le pastoralisme, notamment les ministères de l'Élevage, de l'Agriculture, de l'Hydraulique, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, alors que la conflictualité de la mobilité pastorale est régulièrement questionnée par les médias et les politiques. Mais ce cloisonnement semble se doubler d'une forte concurrence entre les organisations de la société civile qui doivent défendre les intérêts des pasteurs. Depuis leur création récente dans les années 2010, les organisations professionnelles de niveau national semblent fortement impliquées dans des conflits de leadership, avec en toile de fond l'accès aux sources de financement provenant des ONG et des projets de développement. De ce fait, il existe une certaine confusion de la base quant à l'adhésion de telle ou telle fédération à telle ou telle faïtières qui se positionnent sur les mêmes missions. Cette spirale de concurrence pour le leadership au niveau national fait que les principaux leaders de ces organisations sont précipités dans des logiques de concurrence, de rivalités et dénigrements mutuels. On peut ainsi voir surgir certaines personnalités jouant avec beaucoup d'opportunisme sur leur soutien politique au plus haut niveau, capable à ce titre de s'imposer pour arracher le contrôle d'une organisation faïtière. L'amélioration de la politique sectorielle dans ce domaine, pourtant cruciale pour l'économie et la société, se heurte par conséquent à une grande inertie au changement.

FIGURE 5 - CARTOGRAPHIE SIMPLIFIÉE DU DÉVELOPPEMENT PASTORAL AU TCHAD



L'amorce d'un processus de dialogue politique s'engage entre les acteurs autour du développement pastoral

Dans le sillage des expériences conduites en hydraulique pastorale dans le pays, s'organise en 2011 une vaste rencontre nationale mobilisant les différents ministères du développement rural, les organisations pastorales encore très peu structurées et plusieurs partenaires techniques et financiers soutenant des projets d'hydraulique pastorale dans différentes régions du pays (Alfaroukh *et al.*, 2011). Au vu des recommandations nombreuses pour un soutien renforcé au développement pastoral, particulièrement à la demande des organisations pastorales, un espace de dialogue inclusif a été promu depuis 2011. Cet instrument s'apparente à une forme d'observatoire des politiques publiques fortement orienté vers la co-construction de propositions consensuelles permettant de soutenir plus efficacement le développement pastoral. Cette plateforme pastorale se veut interministérielle tout en incluant les OP, les ONG et les partenaires techniques et financiers. Elle a pour feuille de route de faire en sorte que la trentaine de recommandations issue du séminaire tenu en mars 2011 se réalise. Parmi ces recommandations figure l'élaboration d'un code pastoral tchadien.

Soutenu par les résolutions de mars 2011, le projet de code pastoral élaboré avec l'appui de la FAO début 2010 est relancé

Dans son contenu, le projet de texte est fortement inspiré du texte du Code rural de son voisin nigérien, mais beaucoup moins englobant. Il se concentre sur le foncier pastoral, d'où son intitulé Code Pastoral. Il ne promeut pas non plus les institutions locales qui seront en charge de sa mise en œuvre et de son suivi. Cette appellation exclusive va indéniablement conduire à des réactions importantes des leaders politiques de la zone soudanienne relayés par la presse. Le processus d'élaboration de ce projet de texte est porté par le Ministère de l'Élevage lequel ne dispose pas de grands moyens pour organiser le dialogue avec les acteurs concernés dans les régions par la question de la gestion du foncier agro-sylvo-pastoral. Une fois élaboré ce projet de texte va demeurer plusieurs années dans les tiroirs du Ministre

de l'Élevage. Ce sera finalement en 2012, sous l'influence de la Plateforme Pastorale que le Ministre du moment s'engagera à passer à la phase législative pour que ce projet de loi soit soumis au parlement.

ENCADRÉ 8 - QUELQUES ARTICLES SPÉCIFIQUES DU PROJET DE CODE PASTORAL TCHADIEN

Projet de loi n° ____ /PR/2012 portant Code pastoral, version décembre 2011

Chapitre 4 – Des principes fondamentaux

Article 5 - L'État a l'obligation de préserver l'élevage pastoral.

Article 6 - L'État garantit l'accès aux ressources pastorales situées en dehors des propriétés privées et des aires protégées.

Article 7 - La mobilité pastorale à l'intérieur du territoire national est une liberté reconnue à tout éleveur dans le respect de la réglementation nationale en vigueur et des us et coutumes de la zone d'accueil. Au niveau sous- régional, elle est régie par les accords et conventions inter-États.

Article 8 - L'État a l'obligation d'assurer un accès équitable aux ressources pastorales sans distinction d'origine, de race, de sexe ou de religion.

Article 9 - Les éleveurs disposent d'un droit d'usage prioritaire sur les ressources pastorales situées sur leur territoire d'attache et leur territoire d'accueil. Toutefois, l'exercice de ce droit d'usage prioritaire n'exclut pas l'accès des autres usagers à ces ressources.

Article 10 - Il est fait obligation aux éleveurs de participer à une gestion rationnelle et durable des ressources pastorales avec le souci de la préservation des droits des générations présentes et futures.

Tout éleveur est tenu de respecter et de protéger l'environnement.

Article 11 - Les activités minières et pétrolières qui ont pour conséquence la perte de droits d'usage pastoraux entraînent l'indemnisation ou la compensation des titulaires de ces droits. Un décret d'application détermine les conditions d'indemnisation et de compensation des titulaires de ces droits.

Article 12 - L'espace pastoral constitué de couloirs de transhumance, de pistes à bétail, des aires de stationnement, des pâturages et des ouvrages hydrauliques ne peut faire l'objet d'une appropriation privée.

Article 13 - Les éleveurs ont droit, dans leurs déplacements, au respect de leur vie privée et de leurs biens, en particulier le bétail.

Article 14 - Tout conflit susceptible d'être engendré par l'utilisation des ressources pastorales doit d'abord faire l'objet d'un règlement devant les instances ou institutions de proximité prévues à cet effet.

Article 15 - Dans leurs déplacements, les éleveurs ont une obligation permanente de surveillance et de contrôle de leur bétail. Ils veillent au respect des biens d'autrui dont les champs.

Article 16 - Il est interdit d'obstruer les couloirs de transhumance, les pistes à bétail et les voies d'accès à l'eau, identifiés, répertoriés et matérialisés, reconnus comme tels ou faisant l'objet d'un accord...

Note : ce projet de code pastoral ne porte pas sur le foncier, mais sur un usage pastoral des terres. Ici, comme dans les autres codes pastoraux, c'est l'accès non pas au fonds mais à la ressource pastorale qui définit le droit pastoral. Par-là, il ne s'agit pas du tout de nier tout droit pastoral mais de l'identifier comme un droit à l'espace ressource pâturage, eau et terre salée.

Ce projet de loi refait donc surface après une phase de dormance de presque deux ans

La mise sur la table interministérielle de ce projet de texte soulève alors beaucoup de réactions de la part du ministère de l'Agriculture, puis plus largement des leaders politiques de l'opposition au sud du pays, relayés par la presse. Les manifestations d'hostilité au texte s'expriment rarement sur le contenu du texte mais beaucoup plus sur la prise en compte exclusive de la sécurisation du pastoralisme. La plateforme pastorale mobilise des ressources (DDC et UE) pour organiser une discussion du texte avec les députés pour entrer véritablement dans le contenu du texte. En seconde lecture du Parlement en 2014, à l'approche de la préparation des élections et alors que les vives controverses politiques semblaient levées par cette étape de dialogue supplémentaire, les députés de l'opposition ne se présenteront pas lors du vote du texte. Ce refus ne se fait plus sur le contenu du texte, mais pour des raisons de susceptibilités dans la définition du nouvel agenda de l'Assemblée. Cela aboutira finalement au retrait du texte voté pour une seconde fois par la Présidence, qui redoute la montée des tensions politiques et électorales.

Face à cette impasse politique, les acteurs de la plateforme pastorale engagent la construction d'une stratégie nationale de développement pastoral. Elle permettra d'aboutir à un texte de stratégie dont la construction, moins politisée, permettra de valider des orientations favorisant une meilleure prise en compte du pastoralisme dans les actions de développement et d'aménagement des espaces pastoraux. À défaut d'un cadre législatif résumé, cette stratégie est porteuse de principes généraux et d'actions nationales, mais elle pose également des orientations plus spécifiques aux espaces agropastoraux sahariens, sahéliens et soudaniens du pays. Cette stratégie nationale de développement pastoral peut être considérée comme le pendant stratégique du projet de code pastoral (Barrière, Saley, Togueyan, 2019).

4. Nigeria : ranching et sédentarisation des pasteurs pour une politique dite « de modernisation » de l'élevage

Le cas des politiques de foncier pastoral au Nigeria⁷ est particulièrement intéressant à étudier à la suite des trajectoires du Niger et du Tchad. Contigu à ces deux derniers États, le Nigeria est lui aussi traversé par les flux de transhumance et en même temps c'est vers lui que converge l'essentiel des routes de commerce de bétail sahélien produit par ses deux voisins sahéliens.

CARTE 3 - PARCOURS DE TRANSHUMANCE AU NIGERIA



Higazi et al., 2017.

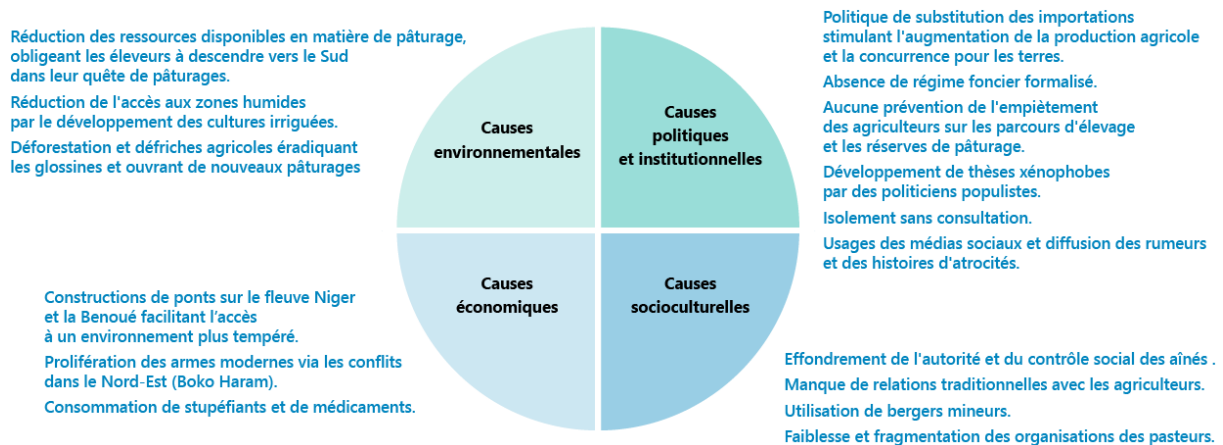
Alors que les violents affrontements liés à l'insurrection de Boko Haram dans le Nord-Est du pays, plus largement la zone transfrontalière du lac Tchad, sont régulièrement rapportés, on assiste à la montée très préoccupante des conflits entre agriculteurs et éleveurs dans de nombreux autres États. Ce conflit lié à la concurrence d'accès aux terres se manifeste particulièrement dans la bande centrale du pays appelée Middle Belt. Elle comprend plusieurs États du centre-Nord de Benue, Kogi, Kwara, Nasarawa, Niger et Plateau, mais également des États du Sud, Adamawa, Taraba, Kaduna.

En dehors des conflits agropastoraux fréquemment rencontrés dans les zones rurales denses, le problème le plus grave concerne le banditisme, avec le développement de groupes criminels armés opérant dans les zones rurales. Enlèvement et assassinat des personnes sur les routes, dans les villages et dans les campements pastoraux se multiplient. Après le vol du bétail, ces groupes criminels se concentrent sur les prises d'otage contre rançons. Ils fonctionnent comme des réseaux reliant les zones rurales et urbaines. N'importe qui peut être victime de cette forme d'insécurité, y compris les éleveurs

7. Cette partie a impliqué dans sa rédaction Adam Higazi, Department of Anthropology, University of Amsterdam, et a bénéficié des contacts facilités par Hubert Ouedraogo ainsi que de ses travaux pour l'Union africaine sur les lignes directrices pour un pastoralisme apaisé et durable.

peuls. Certains éleveurs sont ainsi amenés à constituer des groupes d'autodéfense fulbe dans l'État d'Adamawa pour combattre les bandits, dont beaucoup sont aussi des Fulbe.

FIGURE 6 - CAUSES DE L'ACCÉLÉRATION DE LA VIOLENCE ENTRE ÉLEVEURS ET AGRICULTEURS



R. Blech, 2018, *Vers une coexistence pacifique entre éleveurs et agriculteurs au Nigeria. Conclusions tirées du terrain.*

Ce conflit d'occupation des terres prend une dimension religieuse et ethnique particulièrement critique dans de nombreuses régions du Nigeria, où les Peuls dans leur ensemble sont assimilés au banditisme. La violence est telle qu'elle conduit à une quasi-expulsion des éleveurs peuls du Sud-Ouest. Depuis que la violence s'est intensifiée en janvier 2018, plusieurs centaines de milliers de personnes ont dû fuir leur domicile. Cette violence devenue chronique mobilise militaires, police et autres services de sécurité, déjà très sollicités par ailleurs dans la lutte contre l'insurrection de Boko Haram. De ce contexte apparaît une grande complexité de la problématique du foncier pastoral. De nombreux facteurs interagissent dans l'accélération de la violence rurale entre agriculteurs et éleveurs au Nigeria.

Pour tenter d'en démêler ces différents facteurs, on doit rappeler les étapes et les conceptions qui ont guidées les politiques d'élevage et de foncier dans le pays depuis la colonisation à nos jours.

Lors de la colonisation, le pays a mis en place une politique axée vers la modernisation de l'élevage

Le pastoralisme était alors considéré comme insuffisamment productif pour les besoins en protéines animale du pays. Les ranchs d'État n'ont pas seulement été promus pour des raisons commerciales, mais aussi pour des motivations politiques. Ils faisaient notamment partie du plan général visant à encourager la sédentarisation des éleveurs « nomades », et leur reconversion agricole. Mais la plupart des implantations des ranchs se sont faites sur les terres marginales, ce qui ne présageait rien de bon pour leur avenir (Dunbar G. S., 1970).

En 1965, une loi portant création des réserves de pâturage attribuées aux communautés pastorales à travers des baux

Cette loi s'est traduite au début des années 1990 par l'aménagement dans onze États du Nord (celui de Kaduna par exemple) de certaines zones réservées à l'élevage (*grazing reserves*) et équipées d'infrastructures pastorales. Le déplacement des animaux entre les États est ainsi limité, par l'effet de cantonnement des troupeaux dans ces *grazing reserves*. Illustration du décalage entre la réglementation et la réalité, la législation nigériane prévoit qu'au moins 10 % de la superficie du pays soit consacrée à

l'aménagement de réserves de pâturage. En réalité, le gouvernement central n'a pas alloué les ressources nécessaires pour la création et l'équipement des réserves. Sur deux cent quatre-vingt-dix-neuf réserves proposées dans les anciens États du Nord et Abuja totalisant 2,3 millions d'hectares, seulement vingt-trois ont été créées sur une superficie d'environ 500 000 hectares. Au sein de celles-ci, la maintenance des équipements initiaux a très largement fait défaut.

À travers des *Livestock Implementation Projects* successifs (1974-1983, 1986-1995), la politique d'élevage nigériane a poursuivi des objectifs de « modernisation de l'élevage » axée sur l'amélioration génétique par importation de races et insémination, l'implantation de ranchs d'État et des tentatives de sédentarisation des pasteurs. Le second *Livestock Development Project* (1986-1995) a poursuivi le programme d'engraissement par des éleveurs en élargissant l'élevage en établissant un autre ranch de bovins Ndama à Adada dans l'État d'Enugu et en repeuplement du ranch Fashola. Il a aussi introduit le développement de réserves de pâturage et de sédentarisation des pasteurs nomades, de coopératives pilotes de développement laitier et de recherche sur les systèmes d'élevage.

Depuis les années 1990, le gouvernement a voulu renforcer cette politique de sédentarisation des pasteurs associé à la délimitation et la protection de *grazing reserves*. Ces réserves de pâturage étaient destinées à être reliées aux routes de transhumance pour permettre la mobilité des troupeaux. Les réserves de pâturage sont importantes, mais les éleveurs ne peuvent pas y garder de grands troupeaux toute l'année. Au demeurant, cette politique n'a pas dissuadé les agriculteurs de constituer des emprises massives sur ces réserves de pâturage. Ainsi, dans l'État de Jigawa, de grandes surfaces ont été déclassifiées par le gouvernement. Une autre retombée positive de ce programme soulignée par FMARD (2018) aurait été que de nombreux bénéficiaires auraient confié leurs animaux à des pasteurs installés dans leur voisinage, créant ainsi un des liens entre les pasteurs et leurs hôtes dans ces États.

Pour autant, ces mesures de « modernisation » et de sédentarisation des pasteurs n'ont pas réussi à assurer leur bonne intégration dans les terroirs visés. Trente années plus tard, on assiste à une explosion des conflits agropastoraux dans plusieurs États. Au premier semestre 2018, l'International Crisis Group (juillet 2018) faisait état de plus de plus d'un millier de Nigériens morts dans des violences impliquant éleveurs et agriculteurs. Higazi (2019) montre que la violence entre pasteurs et agriculteurs est allée croissante entre 2017 et 2018 en montrant les différentes formes qu'elle prend suivant les régions. Alors que les affrontements apparaissent les plus graves dans le centre du Nigeria et dans certaines parties du nord-ouest et au nord-est, la violence a également augmenté dans une moindre mesure dans le Sud. Les États les plus touchés en 2018 étaient Adamawa, Taraba, Plateau, Benue, Kaduna et Zamfara. Les attaques étant attribuées à des éleveurs fulani, elles entraînent une vague de violence en représailles contre les musulmans. Parallèlement, le développement du banditisme rural dans les États de Zamfara et de Kaduna a aggravé les conflits entre Haoussas et Peuls.

L'*Anti-Grazing Law* instaurée par plusieurs États, de Benue (2017), de Taraba, puis tout récemment d'Ekitie et d'Edo (2021), n'est pas étrangère à l'accroissement des tensions sur l'accès au foncier. Promue en premier lieu par le gouverneur de l'État de Benue en mai 2017, ce type de réglementation est entrée en vigueur en novembre de la même année. L'*Anti-Grazing Law* interdit tout pâturage par les troupeaux en dehors des ranchs. Elle exige que les éleveurs disposent de titres fonciers pour établir des ranchs. Elle interdit le mouvement des animaux à l'intérieur de l'État, sauf par chemin de fer ou par la route. Les peines en cas d'infraction sont de cinq ans de prison ou un million de nairas (environ 3 000 \$) d'amende, pour toute personne dont le bétail pâture à l'extérieur d'un ranch.

FIGURE 7 - LOI 2016 D'INTERDICTION DE PATURER HORS RANCHS (ANTI-GRAZING LAW)

PROHIBITION OF CATTLE AND OTHER RUMINANTS GRAZING IN EKITI STATE LAW, 2016 No. 4 OF 2016 EKITI STATE OF NIGERIA A LAW TO REGULATE AND CONTROL CATTLE GRAZING IN EKITI STATE AND OTHER MATTERS CONNECTED THEREWITH. <i>Extraits</i> 1. Interpretation... 2. Prohibition of uncontrolled Grazing. (1) No person shall cause or permit any cattle or other ruminants belonging to him or under his control to graze on any land in which the Governor has not designated as ranches. (2) The Governor shall by an order designate land in each Local Government in respect of which cattle or other ruminants may be permitted to graze. (3) No cattle or other ruminants shall by any means move or graze at night. (4) Cattle movement and grazing are restricted to the hours between 7:00 am and 6:00 pm.	Prohibition de l'élevage de bovins et d'autres ruminants dans la législation de l'État d'Ekiti, 2016 Une loi visant à réglementer et à contrôler le pâturage du bétail dans l'État d'Ekiti et d'autres questions connexes. <i>Extraits</i> 1. Interprétation... 2. Interdiction du pâturage non contrôlé 1) Nul ne peut faire paître ou permettre à des bovins ou autres ruminants lui appartenant ou sous son contrôle de paître sur des terres que le gouverneur n'a pas aménagées en ranchs. 2) Le gouverneur désigne par arrêté les terres de chaque collectivité locale sur lesquelles le bétail ou les autres ruminants peuvent être autorisés à paître. 3) Le bétail et les autres ruminants ne doivent en aucun cas se déplacer ou paître la nuit. 4) La circulation et le pâturage du bétail sont limités aux heures entre 7 h 00 et 18 h 00.
---	---

Le National Livestock Transformation Plan : une stratégie fondée sur la restructuration des aires de pâturage et des axes de transhumance et l'accélération de la généralisation du ranching

Suite à sa prise de fonction, en 2015, le président Buhari a chargé le ministère fédéral de l'Agriculture et du Développement rural (FMARD) de formuler un programme pour l'élevage qui puisse mettre fin aux conflits entre pasteurs et paysans. Ses priorités immédiates devaient être de déployer plus d'unités de sécurité dans les zones vulnérables, de poursuivre les auteurs de violence, de désarmer les milices ethniques et justiciers locaux et de commencer à exécuter des plans à long terme pour une réforme du secteur de l'élevage.

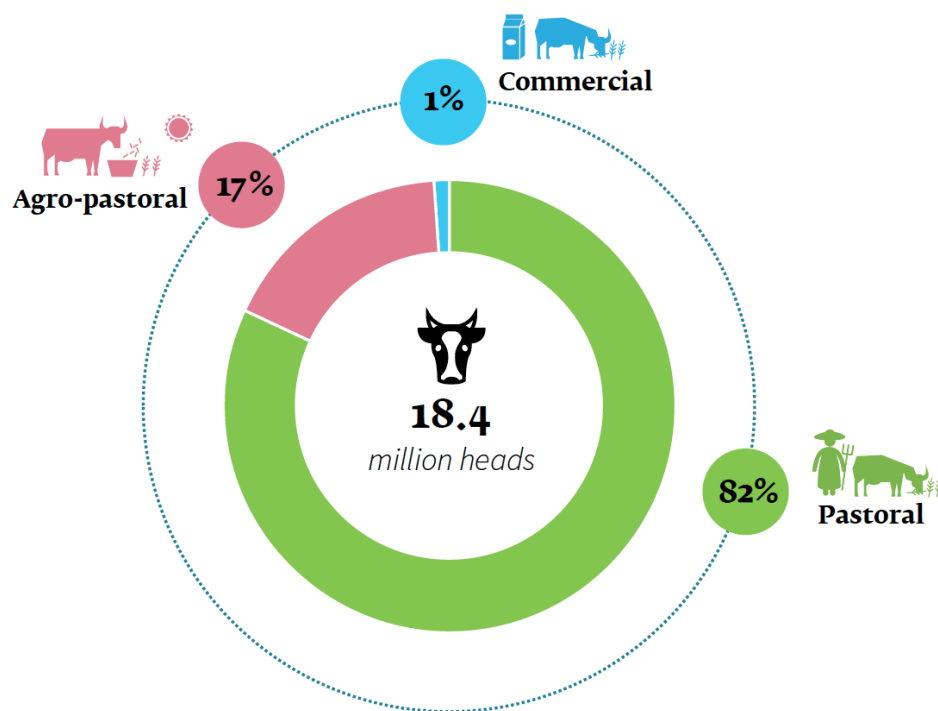
Une politique centrée sur le démantèlement des communs pastoraux. La stratégie du FMARD est fondée sur la restructuration des aires de pâturage et des axes de mobilité migratoires, un projet sur dix ans qui vise à instaurer un système de ranching au Nigeria. Trois grands types d'entreprises d'élevage sont proposés et sont décrits : ranchs individuels dans les zones pastorales pour les détenteurs de grands troupeaux, ranchs de groupe impliquant que les titres de propriété seront attribués collectivement à des groupes de 30 à 45 pasteurs, dont certains pourraient déjà être des utilisateurs traditionnels des terres dans les réserves de pâturage, et ranchs commerciaux.

La stratégie adoptée par le Nigeria s'inscrit ainsi dans la mise en place des ranchs qui se substitueraient au terme d'une transition de dix ans aux systèmes pastoraux mobiles. Elle repose sur des activités clefs qui ne sont pas sans difficultés pour les États qui doivent chacun entreprendre un plan de mise en œuvre détaillé qui convient à ses particularités. Deux activités sont cruciales, notamment : la cartographie des terres destinées à devenir les ranchs en question, et l'identification et enregistrement des éleveurs pour l'élevage et la résidence dans la réserve de pâturage.

La volonté du Nigeria est ainsi la suppression du pastoralisme pour un élevage intensif. Cette extrémité nie tout droit d'usage pastoral pour un « droit foncier d'élevage », c'est-à-dire un droit à un espace-terre contenant des troupeaux sédentaires. Le fonds devient un enjeu immobilier tout comme pour l'agriculture ou l'urbanisation, puisque toute idée de mobilité est supprimée.

Les défis d'une telle politique de transformation de la gestion de l'espace pastoral sont d'autant plus importants qu'en 2019, 82 % du cheptel était considéré conduit en système pastoral, 17 % en système agropastoral et 1 % en mode « commercial ».

FIGURE 8 - L'IMPORTANCE RELATIVE DES SYSTÈMES D'ÉLEVAGE AU NIGERIA



Source : *The future of livestock in Nigeria. Opportunities and challenges in the face of uncertainty. Africa sustainable livestock 2050. FAO, 2019. p. 9.*

Partition de l'espace et des activités et ruptures des liens sociaux. On verra plus loin dans l'analyse des acteurs que ces étapes soulèvent de grandes difficultés et même de violentes oppositions. La stratégie invoque pour cela la nécessité de promouvoir le dialogue inclusif et l'appui de la coexistence pacifique pour gérer le passé et favoriser la réconciliation. Les acteurs au niveau de l'État, des collectivités et des communautés et des religions seraient investies et renforcées pour faciliter la médiation et le dialogue. Ces acteurs seraient mobilisés au sein de plateformes permettant de promouvoir un dialogue inclusif et favoriser l'harmonie.

Des interrogations sur la rentabilité des systèmes sédentarisés. La stratégie mentionne la nécessité de mettre en place, en parallèle avec la fixation des éleveurs dans les ranchs, de systèmes d'approvisionnement en intrants. Ceci devrait permettre de soutenir l'émergence d'élevage productif à petite et moyenne échelle. « On se concentrera sur les tailles des exploitations qui peuvent générer un revenu convenable pour une famille agricole à court et moyen terme. Une considération clé est que de nombreux éleveurs nourrissent et abreuvent actuellement leur bétail à partir des ressources naturelles avec un coût de production nul ou très faible. Il est donc nécessaire d'assurer l'utilisation des ressources alimentaires locales là où elles sont compétitives. Cela peut prendre la forme de pâturage ou d'utilisation de résidus provenant d'autres cultures, denrées alimentaires ou aliments pour animaux. Un tel soutien - combiné à une campagne visant à favoriser l'achat d'aliments créateurs de valeur - peut être complété par l'importation d'herbe du sud du Nigéria. Compte tenu des cycles climatiques, de l'herbe supplémentaire peut être cultivée dans le sud et transportée vers le nord au besoin. »

Plus largement, certains auteurs comme Blenche (2017) interrogent la pertinence économique de la systématisation du ranching dans certains États comme Nasarawa : « *un système amélioré de réserves de pâturage et routes du bétail qui les rejoignent reste une solution réalisable. Ceux-ci seraient nettement moins chers que les ranchs, car dans de nombreux cas le terrain a déjà été réservé et publié au Journal officiel. Ils seraient plus flexibles si les éleveurs n'étaient pas confinés à une réserve individuelle en cas de sécheresse. Si les limites étaient respectées, elles pourraient réduire les conflits. Plus important encore, le gouvernement n'aurait qu'un rôle à jouer dans la mise en place et le maintien infrastructures telles que les points d'eau, ne mettant pas en œuvre un plan de gestion complexe qui n'a enregistré qu'un mauvais bilan* ».

Mise en place d'instances locales « d'administration du foncier » destiné aux ranchs. Bien qu'elle soit résolument tournée vers l'individualisation de la gestion des pâturages communs, la stratégie propose d'instaurer une administration foncière reposant sur des comités locaux impliquant les acteurs publics, déconcentrés, décentralisés et coutumiers.

ENCADRÉ 9 – ADMINISTRATION FONCIÈRE

« *Comités locaux : les États et les collectivités locales devraient créer des comités nationaux et locaux sur l'administration et la gestion des terres, composés de membres provenant d'institutions et d'agences compétentes, de dirigeants traditionnels et de chefs de communauté, d'agences de sécurité et autres. Les comités nationaux et locaux sur l'administration foncière seraient un ajout important aux institutions existantes pour administrer et gérer les questions foncières telles que l'accès à la terre et le régime foncier. Ce mécanisme sera essentiel pour décider de l'accès à la terre, en particulier aux réserves de pâturage de l'État, ainsi que pour aider à faire pression pour la certification des terres. Cette dernière étape est vitale pour libérer la valeur économique de la terre via le développement d'un certificat d'occupation foncier complet. Il est prévu que ces comités joueraient également un rôle en aidant à résoudre les problèmes fonciers en étroite collaboration avec le MDAS et les institutions judiciaires concernés* » (National Livestock Transformation Plan, NLTP 2019-2028).

Les acteurs en jeu. L'organisation administrative du Nigeria est spécifique du fait de la relation entre l'État central, les trente-six États fédéraux et les sept cent soixante-quatorze gouvernements locaux. Les États sont administrés par de puissants gouverneurs. La loi de 1978 sur l'utilisation des terres leur a accordé la responsabilité du contrôle du foncier mais, dans la pratique, au moins dans les zones rurales du centre et du sud du Nigeria, les chefs traditionnels – y compris les chefs de district et de village – ont également un rôle important dans l'attribution et la gestion des terres.

Depuis son entrée en vigueur au mois de novembre 2017, l'*Anti-Grazing Law* est au centre d'un bras de fer entre les autorités et certaines organisations d'éleveurs qui revendiquent le droit à la mobilité et exigent son retrait. Ce plan rencontre aussi l'opposition des États du sud et du centre qui affirment ne pas disposer de ressources foncières suffisantes à affecter à la constitution de ces ranchs promue par le récent *National Livestock Transformation Plan*.

Très préoccupant encore est le clivage religieux qui se durcit. Plusieurs évêques des États de Benue et de Nasarawa dénoncent ce qui pour eux constituerait un programme « *d'islamisation de la ceinture centrale nigériane* » (Olivier, 2018).

L'association des éleveurs de bovins Miyetti Allah du Nigéria (MACBAN) et le Miyetti Allah Kautal Hore, les deux associations d'éleveurs les plus importantes, ont exprimé des positions publiques différentes sur ce texte. D'une part, MACBAN a exprimé sa volonté de respecter la loi, mais a demandé que la date de mise en œuvre soit décalée pour laisser suffisamment de temps pour la sensibilisation des éleveurs sur des alternatives au pâturage ouvert. De son côté, Miyetti Allah Kautal Hore s'est ouvertement opposée à la loi et a menacé d'en empêcher l'application au motif qu'elle contredit la disposition constitutionnelle relative à la liberté de mouvement. Le groupe considère la loi comme discriminatoire et pouvant porter atteinte à la coexistence pacifique des éleveurs avec les autres citoyens. Dénonçant cette « *recette de l'anarchie* », Miyetti Allah Kautal Hore a intenté une action en justice contre le gouvernement de l'État de Benue pour contester la promulgation de la loi. Comme le soulignait Tukur (2013), les enjeux de construction du dialogue entre les agriculteurs/groupes sédentaires et les pasteurs sont fondamentaux, ainsi que ceux d'intégration des routes traditionnelles utilisées par les différents clans pastoraux, couloirs de transhumance et zones de pâturage dans les plans d'action et interventions des gouvernements et des partenaires.

5. Conclusion : ce qui conditionne les réformes

La pression sur les ressources naturelles aggravée par le changement climatique est souvent évoquée, comme le facteur déterminant de l'insécurité croissante de l'accès aux ressources pastorales et de la conflictualité de la mobilité des troupeaux. Pourtant, la mise en perspective des trajectoires des politiques foncières pastorales de ces trois pays riverains et parcourus par la transhumance et le commerce transfrontalier du bétail met en évidence des dynamiques très différentes de transition vers des rapports aux ressources pastorales plus adaptés au contexte.

Les trois trajectoires des politiques foncières reconstituées plus haut soulignent bien l'importance des liens sociaux intercommunautaires dans l'absorption de la pression à la terre et dans la conflictualité des rapports aux ressources pastorales. Alors qu'au Niger les accords historiques entre agriculteurs et pasteurs semblent se maintenir et permettre une mobilité reconnue malgré la densité agricole, au Nigeria et au Tchad, là où il n'existait pas de liens anciens entre communautés, les replis et la violence apparaissent beaucoup plus préoccupants. C'est sur la base de la compréhension de ces alliances anciennes entre sédentaires et transhumants que le Niger a développé les démarches d'accompagnement de la négociation entre maîtrises foncières sédentaires et transhumantes. C'est dans ce sens que les accords sociaux d'implantation des ouvrages d'hydraulique pastorale et de délimitation concertée du foncier pastoral qu'il s'agisse des aires de pâturages et des chemins de transhumance ont été développés.

À ce facteur socio-historique se combine un autre élément essentiel, celui du rôle et de la responsabilité de l'État dans l'anticipation et la gestion de la transition foncière qui se manifeste dans les trois pays. Jusqu'au début des années 1990, le Niger a connu une longue période mettant en scène des autorités publiques fortes et empreintes d'une assez grande rigueur dans la gestion des affaires publiques, notamment le foncier pastoral (l'État revendiquant la responsabilité des aires de pâturage et des couloirs de passage internationaux). Le Nigeria voisin offre un contexte de gouvernance à trois niveaux de responsabilité entre État central, États fédérés et gouvernements locaux, la responsabilité foncière étant dans la main des gouverneurs des États fédérés. Le Tchad, traversé par des épisodes de guerres civiles, présente un très faible déploiement des services et une gouvernance très critique des litiges agro-pastoraux par les autorités coutumières et les préfets, la décentralisation prévue de longue date s'est arrêtée au chef-lieu de province.

La transition foncière est engagée de manière très différente dans ces trois contextes. Le Niger s'est engagé depuis 1990 dans un processus de dialogue et de mise en œuvre d'un Code rural construit sur une relativement bonne compréhension des régimes fonciers pastoraux existants. Alors que ce Code rural a précédé la décentralisation effective depuis 2004, on a assisté à une relative synergie des acteurs, notamment de la société civile, pour accompagner dans les régions la mise en place d'instances foncières déconcentrées⁸ au sein desquelles sont impliqués élus, autorités coutumières, professionnels et services techniques déconcentrés. Non sans constater un certain essoufflement et des limites à l'efficacité de ce dispositif, le Niger s'inscrit aujourd'hui dans la mise en œuvre d'une politique foncière élaborée dans la concertation. Le Nigeria est en proie à la montée de violences extrêmes et de natures multiples sans que l'on voit émerger d'espace de dialogue et de médiation, les orientations de la nouvelle stratégie de fixation des éleveurs dans les ranchs alimentant la spirale de la violence. Le Tchad quant à lui est traversé à son tour par des tensions de plus en plus vives alors que des oppositions politiques ont fait avorter un projet de loi de code pastoral susceptible de suppléer à un cadre juridique inapplicable et inappliqué de 1959 sur le nomadisme et la transhumance.

Alors que ces trois pays constituent un ensemble transfrontalier cohérent du point de vue des transhumances et du commerce du bétail, une asymétrie croissante s'observe entre les politiques foncières du Niger et du Nigeria par exemple. Celle-ci peut aller jusqu'à compromettre la résilience des pasteurs sahéliens lors des sécheresses récentes comme celle de 2009-2010, par une fermeture des frontières à la transhumance (entre NLTP et *Anti-Grazing-Law* pour le second d'une part et l'ordonnance sur le pastoralisme pour le premier). Conscientes de ce risque majeur de moindre perméabilité des frontières, les organisations pastorales faitières ont su accompagner les acteurs institutionnels au niveau régional pour porter l'attention sur le dialogue et la coopération transfrontalière. Alors que les rencontres de haut niveau sur la transhumance apaisée sont instituées pour observer et analyser l'engagement des États dans le suivi de la mobilité transfrontalière, plusieurs expériences de coopération transfrontalière sont ainsi initiées et en cours d'accompagnement entre certaines collectivités du Niger et des États fédéraux voisins du Nigeria.

D'une manière générale, les différentes trajectoires des politiques d'accès aux ressources pastorales reposent sur des logiques économiques souvent dominées par une économie libérale. La façon dont le politique situe l'activité pastorale, soit dans la mobilité contrôlée (ou qui se veut contrôlée), soit à l'opposé dans la sédentarité (en promouvant ainsi une intensification de l'élevage à travers le ranching), ouvre un rapport tantôt spatial à la ressource pastorale, tantôt foncier à la portion d'espace concernée.

2. L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DU DROIT PASTORAL DANS LES POLITIQUES NATIONALES

L'analyse des droits d'accès aux ressources pastorales nous conduit à situer la place du pastoralisme dans le rapport à la terre. Il s'agit d'un rapport complexe. En effet, ce qui caractérise ce système d'exploitation extensif est :

- une absence d'emprise constante et sur une ressource végétale fluctuante dans le temps et l'espace (pâturages, arbres fourragers et résidus de récolte principalement), dénué de tout rapport au fonds mais à l'espace-ressource ;
- une emprise tout de même sur les infrastructures pastorales d'exhaure de l'eau, d'aménagements spécifiques et d'accès aux terres salées, traduisant un rapport foncier (accès à l'eau, accès au sel).

8. Et non pas décentralisées, puisque présidées par les préfets.

La complexité du droit pastoral se trouve dans la dualité de régime qui le caractérise : à la fois un droit d'usage et un droit foncier dans une moindre mesure (en termes de dimension d'espaces concernés).

Dans un premier temps il est nécessaire de partir de l'histoire du droit foncier et de remonter à l'époque coloniale, avant d'en arriver à la définition d'un droit pastoral mixte, principalement d'usage, secondairement attaché au fonds.

1. L'histoire des politiques foncière en Afrique de l'Ouest : un rapport au fonds-terre définissant un foncier agraire

Dès le début de la colonisation, la question foncière est une question d'accès à la terre agraire, la prise en compte du pastoralisme ne se réalise qu'à travers les droits d'usage, la législation forestière et les aires protégées. Le rapport à la terre n'intègre pas la dimension de l'élevage extensif. Cette approche ethnocentrique est issue d'une représentation très éloignée des réalités africaines et elle reste très présente dans l'ADN de la plupart des législateurs jusqu'à présent (on le verra par exemple dans le cas du Tchad). La prise en compte du pastoralisme se fera progressivement dans les États indépendants de façon plus ou moins explicite en se maintenant sous quatre logiques fondatrices du régime foncier colonial.

- La terre comme objet d'appropriation.
- Le rejet de tout pluralisme juridique, le droit est celui de l'État colonisateur : les droits endogènes sont reconnus comme des droits coutumiers constatés dans la perspective de les purger des fonds.
- Une domanialité publique et privée de l'État.
- La mise en valeur agricole comme unique indicateur d'appropriation reconnu légalement sur les terres à usage agro-sylvo-pastoral.

La consécration du régime du droit de propriété

Le colonisateur ne peut supporter une logique foncière différente de la sienne et en arrive à considérer que « *les indigènes qui possèdent aujourd'hui le sol sous le régime de la coutume locale dans les territoires annexés n'ont aucun titre régulier de propriété et il convient pour favoriser l'établissement de la propriété individuelle dans la colonie de leur donner les moyens de régulariser leur possession* »⁹. Issu d'un projet de réglementation, cette prescription révèle bien le paradigme du colonisateur qu'il tentera d'imposer par la suite.

Afin de combler les lacunes foncières du Code civil¹⁰, l'avocat Decourdemanche proposa le système de l'immatriculation, véritable état civil des propriétés foncières, consistant dans l'inscription des terres sur des registres, les livres fonciers. Cette procédure fut instituée par le directeur des Domaines australien, Torrens, dans le « Real Property Act » du 2 juillet 1858. C'est plus tard que la France appliqua l'immatriculation dans ses colonies, avant même la fin des travaux de la commission extraparlamentaire du cadastre qui s'achevèrent en 1906.

La mise en œuvre de la procédure de l'immatriculation en Afrique est destinée à permettre le passage d'un patrimoine commun à un bien privé, formalisant ainsi l'affectation d'un usage à un droit exclusif et

9. Arrêté du 11 mars 1865, dit arrêté Faïdherbe, qui manifeste grandement la volonté du colon d'imposer à l'Afrique le régime de la propriété de l'article 544 du Code civil. Cet arrêté n'a jamais été publié.

10. Le droit français ne dispose pas d'une procédure de vérification publique des droits de propriétés immobilière, par le moyen d'un titre officiel et inattaquable. Le Code civil ne propose aucune règle spécifique de preuve de la propriété foncière.

absolu sur la terre. L'argument principal encore présenté de nos jours par les partisans de la procédure d'immatriculation foncière et de délivrance de titres fonciers par l'administration foncière est celui d'assurer la sécurité des investissements fonciers (*sic*). La terre doit devenir une marchandise, un bien susceptible d'appropriation privée ayant une valeur pécuniaire, et offrant par là-même une garantie hypothécaire¹¹. Dans ce but, les terres doivent être « appropriées propriétairement » et les droits enregistrés. Les terres faisant l'objet de droits traditionnels ne pourront être immatriculées qu'après une procédure de constatation de ces droits dits « coutumiers ».

L'objet de l'immatriculation est de créer de la propriété là où il n'y en a pas. Si ce procédé n'existe pas en France, où le régime de la propriété est issu d'un processus historique, l'immatriculation est d'abord introduite en Australie par la colonisation anglaise sur le territoire des aborigènes. Dans le but d'implanter le régime de la propriété en Afrique, ce que ne pouvait créer le Code civil, le colonisateur français utilisa la technique de l'immatriculation.

Par le décret du 28 mars 1899 relatif au régime de la propriété foncière au Congo français¹² les principes et les procédures de l'immatriculation sont fixés pour la première fois. Ce régime sera étendu en termes identiques au Sénégal, à la Côte d'Ivoire (décret du 20 juillet 1900), au Dahomey (décret du 5 août 1900) et à la Guinée française (décret du 24 mars 1901)¹³. Le décret du 24 juillet 1906¹⁴ porte organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française¹⁵. Ce décret fut abrogé et celui du 26 juillet 1932 le remplaça¹⁶.

La constatation des « droits coutumiers »

L'administration coloniale voulut intégrer dans sa législation les droits « traditionnels » afin de les convertir en titres fonciers. L'objectif plus ou moins inavoué demeure bien leur remplacement par le droit civiliste : la propriété privée devait être promue à tout prix pour sécuriser les droits des colons. Ainsi, la procédure de constatation des droits coutumiers consistait à transformer un droit sur la terre socialement reconnu en un droit écrit, un certificat administratif, étatique reconnu. Ce « papier » institue un début de retrait de l'individu du groupe en le rendant indépendant, en l'extériorisant du groupe. De la constatation à l'immatriculation il n'y a qu'un pas... pour supprimer définitivement les droits traditionnels (ou la légitimité même des pouvoirs locaux), et par là ces pouvoirs, présentant un obstacle au système colonial.

11. Cf. *supra*, dans l'introduction du présent Titre 2.

12. *Bulletin officiel des colonies*, 1899, page 346.

13. Ces textes seront modifiés par les décrets des 15 octobre 1904, 12 décembre 1920, 5 juin 1925 et par le décret n° 55-580 du 20 mai 1955.

14. Ce premier décret pour toute l'AOF signé par A. Fallières fut présenté par le ministre des Colonies, G. Leygues, comme une réforme qui s'imposait : « *Maintenant, dans un sens plus accentué, les principes essentiels du régime établi par les décrets antérieurs, ce nouveau texte se rapproche davantage de "l'Act Torrens", le modèle-type universellement admis, auquel il emprunte tout ce qui peut être pratiquement et utilement appliqué en pays français et particulièrement dans les régions de l'Afrique occidentale ; il contient en outre, dans celles de ses dispositions qui se rapportent aux procédés d'exécution, toutes les modifications aux adaptations antérieures de la législation australienne dont l'expérience a révélé l'utilité ; enfin, il permet l'accès des livres fonciers aux indigènes qui verront, par le seul fait de l'immatriculation de leurs terres, leurs droits de détenteurs précaires transformés en droits de propriétaires, au sens de la loi française. Cette dernière modification est de nature, incontestablement, à favoriser le développement moral des populations auxquelles elle s'adresse, en attachant l'homme à la terre, en lui faisant concevoir le but donné à l'effort individuel, la sanction offerte au travail* » (*Bulletin officiel des colonies*, 1906, p. 681).

15. La Fédération de l'AOF comprenait le Sénégal, la Mauritanie, le Mali (ex-Soudan français), la Guinée, la Haute Volta (Burkina Faso), le Niger, le Dahomey (Bénin), la Côte d'Ivoire et le Togo.

16. Modifié par le décret du 8 août 1941 et le décret n° 55-580 du 20 mai 1955.

Le décret du 8 octobre 1925 institue un mode de constatation des droits fonciers individuels des autochtones en AOF avec la compétence des tribunaux indigènes. Ce décret d'origine expérimentale a été prorogé par un texte du 20 décembre 1933, puis abrogé et remplacé par le décret-loi n° 55-580 du 20 mai 1955. Ce dernier porte réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française¹⁷.

Une domanialité installée sur un fondement de conquête puis de vacance jusqu'à l'absence de mise en valeur

En débarquant en Afrique noire, l'administration coloniale ne concevait qu'un seul régime foncier : le sien. L'absence du régime de propriété foncière l'autorisa à s'emparer de l'ensemble des terres pour les faire siennes en arguant la vacance (biens vacants) et l'absence de propriétaires en titre (biens sans maître). Les théories coloniales justificatives visant à s'approprier les terres ont été de deux ordres.

- La thèse du début de la colonisation fut celle du domaine éminent. L'État colonial prenait la place des chefs locaux, considérés comme titulaires du droit éminent. On notera que la référence aux systèmes locaux est totalement absente. Cette théorie subit une condamnation sévère par la Cour d'appel de l'AOF dans un arrêt du 10 mars 1933 : « *La conquête n'est pas un mode de transmission de droit régulier [...] L'abus ne crée pas le droit et l'État ne saurait succéder aux souverains indigènes sans violer le droit des gens* »¹⁸. Jusqu'au début du xx^e siècle, l'annexion et l'acquisition étaient les deux voies permettant de revendiquer la maîtrise du sol colonisé.
- La revendication du sol fut ensuite justifiée selon le critère de la vacance du Code civil (article 539 et article 713), par la théorie des « terres vacantes et sans maître ». De ce fait, le régime foncier endogène était totalement ignoré par la logique des colons blancs (négarion d'un régime juridique préexistant au fait colonial). Cependant, le décret du 15 novembre 1935 substitua un critère économique à celui du Code civil : les terres non mises en valeur depuis plus de dix ans appartenaient à l'État. Le décret du 20 mai 1955 supprime la présomption de la domanialité par l'obligation faite à l'État de prouver la vacance... par l'absence de mise en valeur, troisième théorie justificative de l'accaparement des terres par l'État.

Une obligation de mise en valeur

L'obligation de mise en valeur constitue une notion pilier du régime foncier colonial et postcolonial du fait qu'elle correspond à une conception spécifiquement économique et matérialiste du rapport à la terre. La mise en valeur est inoculée comme une condition de reconnaissance de tout droit foncier. Mais aucun texte colonial ne définira cette « mise en valeur », n'osant ou ne pouvant instituer un seuil d'exploitation ou d'investissement. Le labour restera le seul indicateur.

Concrètement, le droit de feu ou de hache se voit remplacé par la mise en valeur, dans laquelle la terre ne devient que le support de droits réels. L'occidentalisation des rapports de l'homme à la terre, considérée comme l'unique voie de « développement », provoque une répugnance du droit coutumier qu'il convient de « purger » (*sic*).

Cette histoire du droit foncier, survolé rapidement ici, nous aide à comprendre le paradigme juridique de la relation à l'espace-terre dans lequel les États actuels se situent. Le rapport à la terre ne peut être qu'un rapport à un fonds, par définition approprié, dans la logique civiliste. L'activité pastorale, pas ou

17. *Journal officiel de la République française* du 21 mai 1955, p. 1806. Le décret n° 56-704 du 10 juillet 1956 fixe les conditions d'application du décret n° 55-580 du 20 mai 1955 (JORF, 18 juillet 1956 et rectificatif 17 août et 15 septembre 1956).

18. Cité par Robert, 1955.

très mal reconnue, devient une réalité aux yeux de la plupart des législateurs contemporains. Mais l'ancrage dans les représentations du rapport à la terre en termes de mise en valeur agricole place *de facto* l'activité pastorale dans une situation d'exploitation secondaire associée à la cueillette (*sic, infra*).

2. Le droit pastoral, un droit mixte principalement d'usage

Les premiers droits pastoraux au Sahel datent de la Diina de Sékou Amadou (1810-1844) par une régulation d'accès aux ressources pastorales (dont les bourgoutières) organisée en découpage du delta en territoires agropastoraux (*leyde*) (Barrière et Barrière, 2000).

Suite à la période coloniale qui a totalement méconnu tout droit « foncier pastoral », le Niger est le premier pays qui innove en adoptant une législation sur le pastoralisme par l'ordonnance du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural (voir en annexes). Les droits des pasteurs sur l'espace sont définis, notamment par la notion de terroirs d'attache pastoraux et de délimitation des couloirs de passage pour les animaux. Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache. Mais sont maintenus l'exercice des coutumes pastorales dont l'accès des tiers aux points d'eau, pacage, parcours (article 28, ordonnance 93).

Une ordonnance du 20 mai 2010 relative au pastoralisme affirme la mobilité comme droit fondamental reconnu par l'État et les collectivités territoriales (article 3, ordonnance 2010) : « *La mobilité constitue un mode d'exploitation rationnelle et durable des ressources pastorales et ne peut être entravée que de manière temporaire et pour des raisons de sécurité des personnes, des animaux, des forêts et des cultures dans les conditions définies par les textes en vigueur* ».

Cependant, si l'entrave à la mobilité est sanctionnée (article 12, ordonnance 2010), le rapport pastoral à l'espace se traduit seulement en droit d'usage et bien logiquement pas en droit sur la terre, sur le fonds. Le Niger reconnaît la « propriété coutumière » (*sic*) et la « propriété de droit écrit » (article 9, ordonnance 93), c'est-à-dire de l'immatriculation, d'un acte authentique, d'une attestation d'enregistrement au Dossier rural, ou d'un acte sous seing privé. En 2019, la politique foncière rurale se donne comme objectif de « *renforcer et développer l'offre de sécurisation foncière, notamment collective* » (axe stratégique n° 1), avec comme mesure l'introduction d'un acte de possession et de propriété foncière collective applicable au niveau du lignage, de la famille élargie, de la communauté villageoise, de la tribu, assorti de règles foncières définies localement. Les pâturages intègrent un « domaine communautaire » pouvant comprendre les terres relevant du domaine public et privé de l'État dans les zones agropastorales. Peuvent faire partie du domaine communautaire les portions de terres à usage collectif au niveau des villages et tribus : les aires de pâturage, les forêts, les couloirs, les points d'eau, etc. (axe stratégique n° 2).

Le Sénégal qui a connu la définition d'un domaine national (loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national et son décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi) ne reconnaît pas davantage un droit foncier pastoral (pas de « terres pastorales »). À travers sa loi n° 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agrosylvopastorale le Sénégal, le pastoralisme est reconnu comme constituant « *un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles. Les activités pastorales doivent être exercées dans le respect de l'environnement et des autres activités agricoles, sylvicoles et rurales* » (article 44, loi 2004).

La Mauritanie est le premier État à adopter un Code pastoral en 2000 (loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 portant Code pastoral en Mauritanie et son décret 2004-024 PM-MDRE). Son objectif est de « *définir les concepts et les principes d'une gestion rationnelle de l'espace pastoral et de déterminer les règles précises devant régir l'ensemble des aspects de l'activité pastorale de manière à assurer la préservation et la*

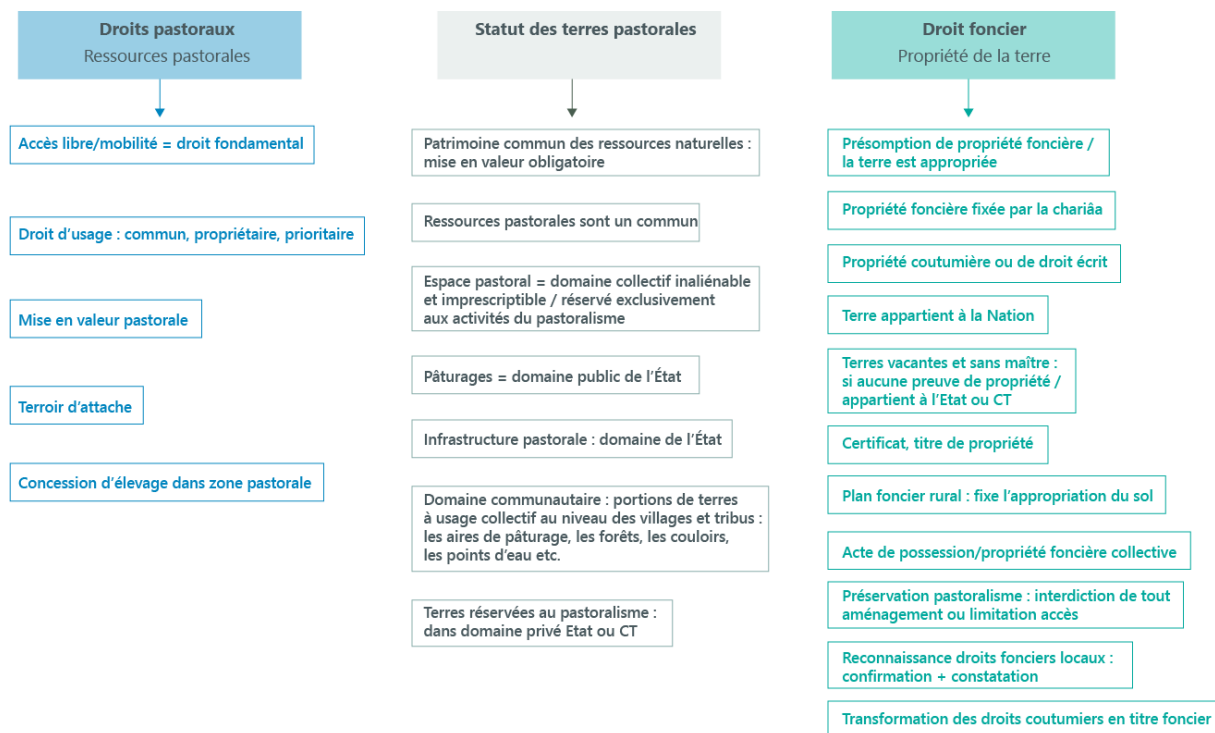
promotion du pastoralisme dans le cadre d'une évolution harmonieuse du développement rural » (article 1, loi 2000). Si la charia fixe le régime du droit de propriété (ordonnance du 5 juin 1983, article 27), le principe de la communauté des ressources pastorales est de droit (article 8, loi 2000) et les ressources pastorales appartiennent à la Nation (article 9, loi 2000) et l'espace pastoral devient un « domaine collectif » inaliénable et imprescriptible, inappropriable et réservé exclusivement aux activités du pastoralisme (articles 13 et 14, loi 2000). Le droit d'accès aux ressources pastorales est un droit de libre accès, sous conditions : « *la garantie pour le pasteur de la liberté de passage vers la ressource naturelle. Ce droit comporte toutes les formes de servitudes publiques et privées que nécessite le passage des animaux pour pouvoir utiliser les ressources pastorales dans le respect des lois et règlements en vigueur* » (article 6, loi 2000 et article 7, décret 2004).

Le Mali adopte en 2001 une loi portant Charte pastorale qui régit l'exercice des activités pastorales. Les droits dits essentiels des pasteurs portent sur la mobilité des troupeaux et l'accès aux ressources pastorales. Pas de « fonds » pastoral mais des « espaces » qui relèvent du domaine de l'État et des collectivités territoriales (article 27, loi 2001).

Le Burkina Faso adopte en 2002 une loi n° 034-2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme. Elle fixe « *les principes et les modalités d'un développement durable, paisible et intégré des activités pastorales, agropastorales et sylvopastorales* ». Le législateur dégage des espaces qui sont réservés à la pâture auxquels les troupeaux peuvent accéder librement. Mais cette catégorie d'espace peut faire l'objet de mesures locales d'accès spécifiques (article 14) et être l'objet d'espaces pastoraux d'aménagement par les collectivités territoriales (article 17). L'État ou les collectivités locales sont propriétaires de ces espaces pastoraux.

Le Bénin adopte un Code pastoral le 23 avril 2019 (loi n° 2018-20). Les pâturages naturels font partie du domaine public de l'État (article 20) et sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables et réservées exclusivement aux activités pastorales (article 40). Les jachères et les espaces cultivables privés « *sont ouverts au pâturage des troupeaux sous réserve du consentement du propriétaire* » (article 23).

Quelle que soit la forme de reconnaissance de l'activité pastorale, celle-ci n'a de conséquence que sur la destination ou la vocation conférée à l'espace quant à son usage. Le rapport à la terre ne porte pas sur l'emprise, mais uniquement sur l'accès à la ressource. Le fonds pastoral n'existe pas, le fonds agricole oui. Le droit va porter sur l'usage, le prélèvement de la ressource pastorale (végétal, eau, sel) et non sur l'appropriation du fonds qui la supporte. Les droits des pasteurs se portent donc sur leur capacité d'accéder à la ressource pastorale. Le projet de code foncier tchadien est très symptomatique de la question puisqu'il ne reconnaît qu'un foncier agraire (en zone rurale).

FIGURE 9 - EXEMPLES DES STATUTS DES TERRES PAR LES LÉGISLATEURS DU NIGER, DE MAURITANIE, DU BÉNIN

Niger : ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural, ordonnance 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, document politique foncière rurale pour intégrer les enseignements de l'évaluation des vingt ans du Code rural et construire une feuille de route, décembre 2019.

Mauritanie : ordonnance n° 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale ; loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 portant Code pastoral en Mauritanie, décret 2004-024 PM-MDRE portant application de la loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

Bénin : loi portant Code foncier et domaniale en République du Bénin 2013, loi 2019 portant Code pastoral en République du Bénin.

Tous les termes sont issus des textes législatifs.

ENCADRÉ 10 - UNE ABSENCE DE RÉGIME SPÉCIFIQUE DEDIE AU PASTORALISME EN AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE

« En Afrique orientale et australe, il n'y a pas de politiques pastorales spécifiques ou des lois qui portent expressément sur les questions foncières pastorales. Au lieu de cela, la tenure du foncier pastoral, si l'on s'y penche, relève bien souvent d'autres instruments politiques et juridiques tels que la constitution nationale ou les stratégies de réduction de la pauvreté, ou comme sous-composante des lois sectorielles sur les terres, les forêts ou l'environnement » (Union africaine, 2013).

En surfant sur de nombreuses législations, et l'exhaustivité ne nous amènerait pas plus loin, le rapport foncier est un rapport d'appropriation, pour tous les législateurs. Cependant, en instituant des formes de reconnaissance de l'accès aux ressources pastorales qui ne sont pas liées au fonds, les législations pastorales entreraient par là en phase avec les caractéristiques du pastoralisme par la reconnaissance d'un autre régime de droit à la terre.

L'usage agraire se complète avec l'usage pastoral au sein d'un régime de « communs », c'est-à-dire de ressources partagées, gérées et gouvernées localement, ou d'une façon endogène. En imposant un régime juridique allochtone, la propriété foncière, les législateurs ont généré les conditions d'un accès profondément inégalitaire et conflictuel à la terre et aux ressources qu'elle porte. En d'autres termes, le régime juridique du rapport à la terre est un véritable miroir des modes d'existence des sociétés. Au nom d'une conception néo-libérale du progrès, depuis les indépendances il n'y a pas eu de véritable rupture avec les régimes juridiques passés, à quelques exceptions près, et la modernité s'est décrétée par l'appropriation de la terre en la transformant en « fonds » et non en la promotion de mécanismes de gouvernance de l'usage de ressources communes : le sol et ses ressources.

Et pourtant l'activité pastorale est une activité pleinement reconnue par de nombreux États, comme nous l'avons vu précédemment. Mais alors comment qualifier ce rapport à l'espace des pasteurs ? Si on n'entre pas dans une logique d'appropriation, comme pour le ranching par exemple, on se trouve dans une logique de mise en commun de ressources partagées. De multiples travaux de terrain démontrent bien toute ressource est régulée dans son accès et son exploitation.

ENCADRÉ 11 - UN MODE DE LECTURE DÉGAGÉ DU RAPPORT D'APPROPRIATION

La lecture des systèmes endogènes (réduits par le colonisateur à « coutumiers » et repris ensuite par les législateurs) conduit à raisonner en termes de droits réels, d'administration et de surintendance (qui correspond à un droit de garde dans une logique de transmission aux générations futures). Ces droits de niveaux collectif ou individuel se déclinent au sein des régulations locales. Ces dernières se fondent sur la valeur des utilités et non sur la valeur du fonds qui les supporte. Par conséquent, les acteurs sont titulaires de droits liés à des fonctions, « droits de », chasser, cultiver, pâturer, pêcher, prélever, couper, passer, etc. qui constituent un faisceau de prérogatives. L'objet de l'appropriation sur les espaces porte sur ces prérogatives, à la différence de la logique occidentale consistant en une appropriation de l'espace, quelle que soit l'affectation qui lui est conférée, pour y exercer des droits de manière exclusive et une capacité d'aliénation (disposition)-.

Dégagé d'un regard ethnocentrique, la territorialisation trouve ainsi son fondement dans les modes d'exploitation qui expriment des modalités d'action spatiotemporelles, que l'on peut identifier comme des biens incorporels faisant l'objet d'appropriation : je dispose d'un droit d'agir sur tel espace, comme chasser ou cultiver, que je peux céder, échanger, aliéner... mais le fonds lui-même reste inappropriable.

Ce mode de lecture se traduit par une grille qui part d'une classification de droits dans laquelle le droit est pris en compte dans sa plus large acception, la juridicité.

Tableau - Grille de lecture du rapport juridique interne des communautés à la terre et aux ressources naturelles renouvelables : droits de surintendance, d'administration et droits opérationnels

RÉGULATIONS	TYPES
Droits subjectifs (prérogatives individuelles)	
Passage Accès et stationnement : droit d'entrer, traverser, parfois stationner	Opérationnel (réel) Action de présence temporaire sur un lieu
Prélèvement Obtenir des éléments naturels ressources = extraction de produit gratuit (pas une production humaine) : attraper des poissons, collecter des ressources forestières, ramasser, couper...	Opérationnel (réel) Action de subsistance
Exploitation Faire valoir : travailler sur des ressources naturelles, dont la terre (agricole, forestière, halieutique...)	Opérationnel (réel) Action de production
Droits objectifs (normes de gouvernance)	
Exclusion Détermine qui a la prérogative et la façon dont cette prérogative peut être transférée = contrôle de la ressource.	Administration Répartition des prérogatives, allocation des terres et des ressources
Disposition Transférer un droit (prérogative + exclusion).	Administration Transmission des terres et des ressources, transfert des lois sur les utilités
Intentionnel Orienter le comportement des acteurs : négociations, incitations, formes de contrats ou aménagements, don/contre-don, réglementation...	Surintendance Régulation des pratiques : responsabilité de défense de l'intérêt général

Barrière, 2016.

Cette grille de lecture conduit à décrypter et à formaliser le régime juridique endogène, comme un régime des droits d'usage (droit des fonctionnalités ou des utilités).

L'analyse en anthropologie juridique a permis de s'intéresser à des régimes juridiques de différents groupes socioculturels ne relevant pas du régime du droit des biens, ou droit de propriété. Nous nous écartons du modèle de Edella Shlager et Elinor Ostrom (Shalger et Ostrom, 1992), qui décline en science économique et politique un modèle de « droits de propriété » (Orsi, 2013) ; ce modèle ne peut être repris ici, selon nous, d'une part pour la zone tropicale sans risques de transposition ethnocentrique et, d'autre part, du fait de la confusion opérée entre possession et propriété. L'idée de faisceaux de droits demeure (diversité de droits « de » ou « à ») mais hors de toute théorie de droits de propriété.

La grille de lecture adoptée a été élaborée en rapport étroit avec des contextes locaux par une approche en anthropologie juridique et non dans une logique de sciences politiques ou d'économie institutionnelle. Elle est le fruit d'une lecture empirique de la déclinaison du droit rencontré localement sur les terrains étudiés : le postulat de départ fut de considérer le Code civil napoléonien comme inapte à l'analyse des systèmes juridiques endogènes aux groupes étudiés (non occidentaux).

Il est bien temps maintenant de passer à une décolonisation de la pensée juridique¹⁹ pour accéder à des innovations statutaires et réglementaires, alors que la communauté régionale et internationale se mobilisent autour de l'enjeu pastoral.

ENCADRÉ 12 - LE PASTORALISME, UNE PRÉOCCUPATION RÉGIONALE ET INTERNATIONALE

« Au niveau régional et international, on constate un regain d'intérêt des institutions d'intégration et des partenaires techniques et financiers pour le pastoralisme. Cet intérêt a été proclamé de façon claire lors de rencontres internationales, en l'occurrence le colloque organisé à N'Djamena en mai 2013 et le forum de haut niveau tenu à Nouakchott en octobre 2013. Cette dernière rencontre a insisté sur la nécessité de passer des pétitions de principe aux actions concrètes. Elle a fixé comme objectif de "sécuriser les modes d'existence et les moyens de production des populations pastorales et d'accroître le produit brut des activités d'élevage d'au moins 30% dans les six pays concernés au cours des cinq prochaines années, en vue d'augmenter significativement les revenus des pasteurs, sous un horizon de 5 à 10 ans" » (Touré et Faye, 2015).

Cependant, la stratégie de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) jusqu'en 2020 est symptomatique de cette colonisation du droit énoncé précédemment. Le rapport foncier demeure ancré dans les gènes comme un rapport d'appropriation n'ouvrant l'élevage qu'à l'intensivité : « Aussi, dans la législation actuelle des pays, les éleveurs transhumants ou sédentaires sont considérés de facto comme des paysans sans terres, sans statuts, ni droits fonciers. Dès lors cette catégorie sociale se voit donc exclue des concepts modernes de propriété foncière ou de sécurité foncière et donc des circuits modernes de crédit » (CEDEAO, 2010).

3. L'URGENCE D'UNE SÉCURISATION DES DROITS PASTORAUX : UN RÉGIME DES COMMUNS PASTORAUX À RECONNAÎTRE ET FORMALISER

Intégrer les communs dans un régime de droit de propriété n'est pas envisageable en raison d'une opposition entre les deux, de par l'oxymore²⁰ dans lesquels ils se trouvent. Il est donc nécessaire de reconnaître ce régime des communs défini au sein de l'ordre endogène pour le formaliser au sein du droit positif, de l'ordre étatique²¹.

Nous partons du droit de la terre qui comprend un droit des ressources supportées. La question est de générer concrètement une régulation juridique empirique qui intègre la mobilité spatiale et temporelle. À cette fin, l'enjeu est de se sortir de l'emprise du régime de l'appropriation des portions d'espace

19. Qui a été l'enjeu même des travaux d'Etienne Le Roy que l'anthropologie juridique a mis en exergue, voir en bibliographie les références de cet auteur.

20. L'oxymore est l'opposition entre « bien » et « commun ». L'approche fonctionnelle du foncier conduit à abandonner l'idée que la terre est un bien (appropriable et évaluable en argent) pour faire valoir les usages que la société entend prioritairement reconnaître sur l'espace et les ressources. Ceci implique une régulation qui ne peut être abandonnée aux marchés...

21. Voir les travaux du Comité technique « Foncier & développement » de l'AFD qui portent sur cet objectif.

traduisant une véritable colonisation de la pensée juridique afin d'instituer et de mettre en œuvre un régime juridique des communs²².

1. Le droit de la terre dépasse largement le cadre d'un droit au fonds, pour intégrer un droit aux ressources que la terre supporte comme les pâturages

Deux régimes peuvent coexister : celui de l'appropriation, droit du fonds, celui de l'usage, droit d'usage. La question est de savoir comment sortir d'une logique qui transforme la terre en « fonds » quand on parle de foncier. Car étymologiquement, le fonds de terre est un immeuble par nature (Zabalza, 2007, 435). On l'a vu précédemment, le fonds est une invention capitaliste, il est constitutif d'un capital : il signifie capital, capital-foncier²³, sous la forme en l'occurrence d'un bien immeuble, d'une propriété ...

Comment sortir de cette seule qualification ? Plusieurs pistes sont possibles : un droit sur la ressource qui permet de conférer une autre dimension à celle d'une relation mercantile par un changement radical de paradigme. La terre n'est donc pas un fonds parce qu'elle définit un socle d'existence commune à toutes les entités vivantes, nous pouvons la qualifier de « lieu-milieu » ; parce que aussi « *la terre locale fonde ... l'espace de chaque existence, au sein de laquelle s'enracine la construction de la demeure intime de chacun* » (Zabalza, 2007, 17). À ce titre elle dispose d'une fonction écologique qui ne peut l'enfermer dans une catégorie du seul objet qui est le « bien ».

2. Formaliser le « commun » par une régulation juridique plus proche des réalités terrain, plus proche des acteurs locaux, au moyen d'un droit négocié.

Dans une perspective de relier l'endogène au légal, le droit négocié comporte à la fois des liens avec la régulation posée par l'État et le droit endogène (issu de la coutume) et des *habitus*²⁴. Il procède de mises en relation, d'accords sources de normes et de dispositions juridiques à la pratique, déjà acquises dans les fondements des systèmes sociaux concernés. Idéalement, on aboutit ainsi à une forme d'entrelacement entre une régulation du bas (la coutume et l'*habitus*), une régulation du haut (la loi) et une autre davantage contractuelle, issue de compromis ou d'arrangements. Le droit négocié appelle au « faire commun », la capacité de collectifs d'usagers à s'organiser (et à interagir) pour produire et réactualiser des règles d'accès aux ressources qui leur permettent de « vivre ensemble » compte tenu de l'évolution des contextes (sociaux, économiques et écologiques) auxquels ils doivent s'adapter.

22. La mise en place d'un régime juridique des communs repose sur le droit endogène. Au niveau étatique, un tel régime pourrait-il présager de la capacité des ayants droits à « faire commun » ? La réponse à cette question implique de porter l'attention sur les possibilités de recours au principe de subsidiarité... mais aussi aux autres dimensions des communs (cf. travaux du CTFD) car sinon rien ne garantit le caractère inclusif des processus de réactualisation des règles...

23. En économie néo-classique, la terre est un capital foncier, « c'est-à-dire productive de services fonciers a priori déterminés. « [...] Le fonds de terre est bien capital foncier. Le capital foncier est l'un des éléments constitutifs du capital immobilier, autrement dit de la fonction de production de marchandises de l'entreprise » (Barthélémy, 1981).

24. L'*habitus* (concept aristotélicien de *hexis*, ensemble d'attitudes sociales) définit des dispositions qui sont des conduites régulières fondées objectivement, issues de la logique de la pratique (Bourdieu, 1986). L'*habitus*, comme matrice des comportements individuels, se détermine par un système de dispositions sociales à la pratique, une matrice des représentations, des jugements et des sentiments (affects) partagée par les acteurs qui appartiennent au même cadre culturel.

ENCADRÉ 13 : LE DROIT NÉGOCIÉ, UNE PARTICIPATION À LA CRÉATION DE LA RÈGLE...

« [...] la force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire [...] elle dépend désormais du consensus dont elle est entourée. Ce consensus suppose que les destinataires soient partie prenante à son élaboration ; la concertation préalable, la participation à la définition de la règle devient la caution de son bien-fondé ; le droit devient ainsi un droit négocié, qui est le fruit d'une délibération collective » (Chevallier, 1998, 34).

L'ambition se situe au niveau de la rencontre de systèmes juridiques différents. Au lieu d'opposer ces systèmes ou de les contraindre à s'ignorer, la construction d'un droit concerté se définit comme un pont entre les paradigmes régulatoires. Le droit négocié définit ainsi, au sein d'un espace de régulation, un syncrétisme de valeurs et de modèles de comportement d'« être » et de « devoir être » concerté entre acteurs locaux, régionaux et nationaux, pour un droit se situant dans une perspective interculturelle, simultanément légitime aux yeux de la communauté et de la nation²⁵. (Barrière et Faure, 2012).

Le droit négocié se traduit dans des chartes ou des conventions locales co-construites de façon inclusive à l'échelle du territoire, associant les acteurs nationaux (voir Korogone, 2020). Le Code pastoral malien (2000) s'est emparé de ce concept de convention locale qui s'est par ailleurs développée notamment en Mauritanie, au Bénin, Burkina Faso, Niger et Tchad, mais de façon encore incomplète. L'opérationnalité des conventions locales s'attache à l'acceptation sociale et la légitimité normative et processuelle reliant le local (acteurs territoriaux) au national (services techniques de l'État, administration déconcentrée...).

3. Penser la relation à la terre et aux ressources qu'elle porte dans une dynamique de mobilité en combinant les échelles territoriales

Si le pastoralisme s'ancre dans la mobilité par définition, le changement climatique le contraint davantage. L'adaptation et la résilience des sociétés agraires va encore accroître la nécessité d'une mobilité culturelle remettant en question la logique d'emprise et de fixité à la terre.

Comment pourrait se concrétiser une mobilité d'usage et foncière ? Par exemple, par un nouveau droit aux ressources qui est celui du droit négocié, co-construit entre la diversité des acteurs qui cohabitent temporellement et spatialement. L'imprévisibilité, l'augmentation des aléas climatiques, la pression sur les ressources croissantes avec les urgences sanitaires et globalement écologiques bouleversent les schémas de penser sur la question foncière qu'il faut reformater sous d'autres angles pour l'adapter aux réalités nouvelles.

Des droits sur l'herbe ou sur le sol ? La question du statut juridique de la terre conjugue un rapport privé à la terre, prenant le statut de fonds par appropriation (qui fait sien, terre-objet) au rapport collectif à la terre, prenant le statut de patrimoine commun (ou « communs ») par usage (ressource-fonction). La question du rapport à la terre est celle de son statut par le mode d'existence qui définit l'ontologie de la relation à la terre.

25. Il est important de distinguer clairement les deux aspects essentiels du droit négocié : à la fois sa dimension interne (entre les membres du collectif) et sa dimension externe (avec les autres parties prenantes à l'aménagement des territoires). Le droit négocié peut être associé aux tenants et aux aboutissants du « faire commun ».

La terre se trouve déterminée par le système juridique qui lui confère une identité juridique : le sol-fonds, objet d'appropriation ; le sol-ressource (comme l'herbe) objet d'usages.

Le sol-fonds ou foncier, objet d'appropriation dans une logique marchande

Le raisonnement sur le rapport à la terre est biaisé depuis le fait colonial. Le fait d'accorder un statut à la terre au moyen d'une objectivation en le qualifiant de « fonds » relève d'une logique mécaniste pensant le monde dans une forme de rationalité partie du siècle des Lumières pour se développer dans la mondialisation. La terre prend ainsi le statut d'objet-ressource. La terre est pourtant une entité vivante et constitue un système écologique à part entière. Le rapport occidental à la terre est un rapport à un espace configuré dans une dimension utilitaire par une mise en capital (Barrière, 2017 ; 2016 ; 2011). Le statut de la terre comme capital (voir Marx, 1872/2008 ; Piketty, 2019, Piketty, 2013 ; Aglietta, 2020) traduit une franche rupture entre l'homme et le vivant. Les conséquences sur le droit de la terre et les politiques foncières seront substantielles. La volonté de purger les terres des liens socioculturels, spirituels et religieux aux groupes sociaux pour généraliser le régime de la propriété le démontre bien. Toute l'histoire foncière coloniale suit ce fils conducteur de la généralisation du modèle propriétaire. Cette tentative de généralisation n'a cessé de se heurter aux logiques locales au détriment d'une formalisation d'un pluralisme juridique et d'une reconnaissance politique de systèmes endogènes de rapport à la terre.

Les systèmes juridiques internes aux groupes sociaux sont traduits par la notion de coutume avec une reconnaissance des droits coutumiers par la rédaction de « coutumiers ». La notion de « biens communs » n'apparaît qu'à travers les droits collectifs reconnus dans une optique de les individualiser pour pouvoir les transformer en droit de propriété.

Le régime du droit de propriété ne sera donc jamais remis en cause, bien au contraire (le colon tentera de le généraliser au détriment des régimes endogènes) et jusqu'à présent les rapports fonciers se traduisent par un rapport d'appropriation pour la plupart des législateurs.

Une pensée juridique colonisée. L'histoire du rapport capitaliste à la terre est celui du régime de l'appropriation dont les États se sont emparés, sous forme d'une colonisation de la pensée juridique. La terre comme entité propre patrimonialisée est devenue un bien. Preuve en est la recherche désespérée en droit d'une sécurisation foncière par un titre, une immatriculation, une inscription, une formalisation, un cadastrage (plan foncier), etc. (voir Comité technique, 2015). On peut légitimement penser qu'en Afrique de l'Ouest, et au Sahel en particulier, cette voie de la marchandisation de la terre est fortement susceptible de ne jamais conduire aux objectifs attendus économiques et de sécurité alimentaire de nos jours, et peut-être encore moins au bonheur des peuples. La transformation de la relation à la terre, en rompant le lien ombilical (des hommes à la terre), ne peut être que contre-productive en raison du fait que la fonction de la terre ne se situe pas dans un rapport d'appropriation ou de marchandisation, mais dans une relation de viabilité des hommes, des sociétés, entre eux et avec le monde du vivant. En transformant le statut de la terre en bien, les législateurs nationaux y voient la « modernité » en raison du modèle occidental et ainsi au détriment des valeurs d'existence des peuples.

La nature du terme « foncier ». L'utilisation de la terminologie « foncier » apporte dès le départ une ambiguïté, en préjugant de la qualification de la terre. Puisque le terme de « fonds » renvoie à un capital, donc nous plonge dans le régime de la propriété, il serait préférable de prendre du recul en

utilisant une autre terminologie pour nous conduire à la définition d'un autre régime du rapport à la terre²⁶.

ENCADRÉ 14 - NATURE ET ORIGINE DE LA PROPRIÉTÉ

La propriété est née de la reconnaissance légale de l'emprise totale du détenteur sur la chose. Le fait de la détention, défendue par la force, s'est commuée en droit de propriété par la garantie sociale d'un droit d'aliénation (transférer ou détruire) d'une chose : « [...] *les lois ne protègent pas seulement la propriété, ce sont elles qui la font naître, qui la déterminent, qui lui donnent le rang et l'étendue qu'elle occupe dans les droits du citoyen* » (Laboulaye, 1839, 59).

La propriété naît donc de la loi qui reconnaît le droit d'abuser²⁷. Sans loi, pas de propriété : « *ce qui est contemporain de la première société, c'est l'occupation momentanée, ou la possession en commun : la propriété ne vient que plus tard, par le progrès des libertés et la lente élaboration des lois*²⁸ ». À l'origine (*sic*), il n'y avait pas de propriété, mais de « l'occupation »²⁹. De l'avoir à l'être, de la possession à la propriété, l'histoire du droit de propriété est celle d'une confusion entre l'avoir et l'être.

L'origine de la propriété serait romaine, d'après Édouard Lefebvre de Laboulaye³⁰ (1811-1883), juriste³¹. Elle proviendrait du partage du sol opéré par Romulus (premier roi de Rome, 754-715) en trente portions égales aux trente curies (définissant le peuple par la subdivision des trois premières tribus – groupes ethniques), une part au culte et une part à l'État. Les patriciens (citoyens romains aristocrates), compagnons d'arme de Romulus, sont des possesseurs terriens subordonnés au roi. Leur affranchissement à la royauté transforme leur possession (*possessio*) en propriété, conférant le *dominium*. Ce droit du patricien³² définit le droit quiritaire (*jus quiritarium*).

26. C'est pourquoi il n'est pas judicieux de parler de « communs fonciers », mais de « communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte ». Ce pas de côté permet en outre de considérer aussi les communs qui se construisent autour du partage de connaissances, de la circulation des semences ou des animaux domestiques, des ouvrages hydrauliques, des chemins, des outils de production ou des modes de consommation ...). Les usages pastoraux peuvent donner lieu à une multiplicité de communs susceptibles d'être rattachés aux territoires plutôt qu'aux fonds de terre.

27. Le droit de propriété n'existe qu'avec le droit d'abuser : « *Quand le droit d'abuser n'existe pas, quand la société ne le reconnaît pas aux personnes, il n'y a pas [...] de droit de propriété ; il y a simplement droit de possession* », (Proudhon, 1866/1976, 16). L'*abusus* sera fortement limité : Joseph Comby souligne le caractère impossible de l'absolutisme pour l'espace foncier (Comby, 1989, 9-20).

28. Proudhon, 1866/1997, 71.

29. Laboulaye, 1839, 60.

30. Repris par Proudhon, 1866/1997, 106.

31. Il est l'auteur de *L'histoire du droit de la propriété foncière en Europe depuis Constantin jusqu'à nos jours* (1839), ouvrage couronné par l'Académie des inscriptions et des belles-lettres. Il fut professeur de législation comparée au Collège de France, voir Laboulaye, 1839.

32. Qui sont admis au partage des terres conquises et plus tard en 376 aux plébiens par la loi des tribuns Licinius Stolon et Lucius Sextius.

Le droit de propriété au sens romain constituait l'objet auquel s'applique le domaine : « *dominium est jus utendi et abutendi re suâ, quatenus juris ratio patitur* » (le domaine [ou la propriété] est le droit d'user et d'abuser de sa chose, autant que la raison du droit le souffre [dans la mesure où la loi le permet]).

Le terme de « domaine » vient de *dominus* (le maître) et de *dominium* qui signifie « maîtrise » (la maîtrise sur le domaine). La traduction de « maîtrise du domaine » en « propriété » (*proprietas*, étymologiquement « qualité de ce qui est propre » ou « ce qui est le propre d'une chose »), est évitée par le droit romain³³ mais sera bien celle du Code civil français en 1804, opérant la confusion entre le sujet et l'objet, l'être et l'avoir (article 544 cci).

Le sol support de ressources (comme l'herbe), objet d'usages dans une logique territoriale

La logique territoriale relève d'une logique insérée dans une relation à la fois interne et externe au groupe. La terre « territorialisée », à différentes échelles, entre dans un rapport de transmission intergénérationnelle reposant sur une exclusivité avec une pluralité de droits d'accès et de transmission.

Deux paradigmes juridiques coexistent : la détention par le propriétaire d'un fond de droits exclusifs sur la terre et l'ensemble des ressources qu'elle porte, droits assortis d'obligations, et la distribution de devoirs et de prérogatives au sein d'un ou plusieurs collectifs (possibilité de pâturer, de pêcher, de cultiver, de cueillir...). Cependant, la patrimonialité commune (et non personnelle du Code civil) s'oppose à l'appropriation (qu'elle soit privative, celle de l'État, ou d'une collectivité territoriale). Une mise en forme juridique des communs s'impose.

Le régime de droit de propriété n'est pas universel et ne doit plus être considéré comme l'unique régime foncier, de nombreux travaux de terrain sur le pluralisme juridique le démontrent. (Le Roy, 2019. Comité technique « Foncier et développement », 2015).

L'enjeu de patrimonialiser la pâture (Barrière, 2015) est de parvenir à se dégager d'une colonisation juridique en sortant de la qualification de « droit coutumier ». L'ordre juridique endogène reposant sur un rapport partagé, commun, à la terre et aux ressources qu'elle supporte peut se traduire en droit des utilités ou régime de droit d'usage (Barrière, 2019). Le droit à inventer est bien là (Barrière et Barrière, 2000).

ENCADRÉ 15 - LA MAÎTRISE DU FONDS SE FOND SUR DES UTILITÉS MISES EN « PATRIMOINE » COMMUN À UN GROUPE

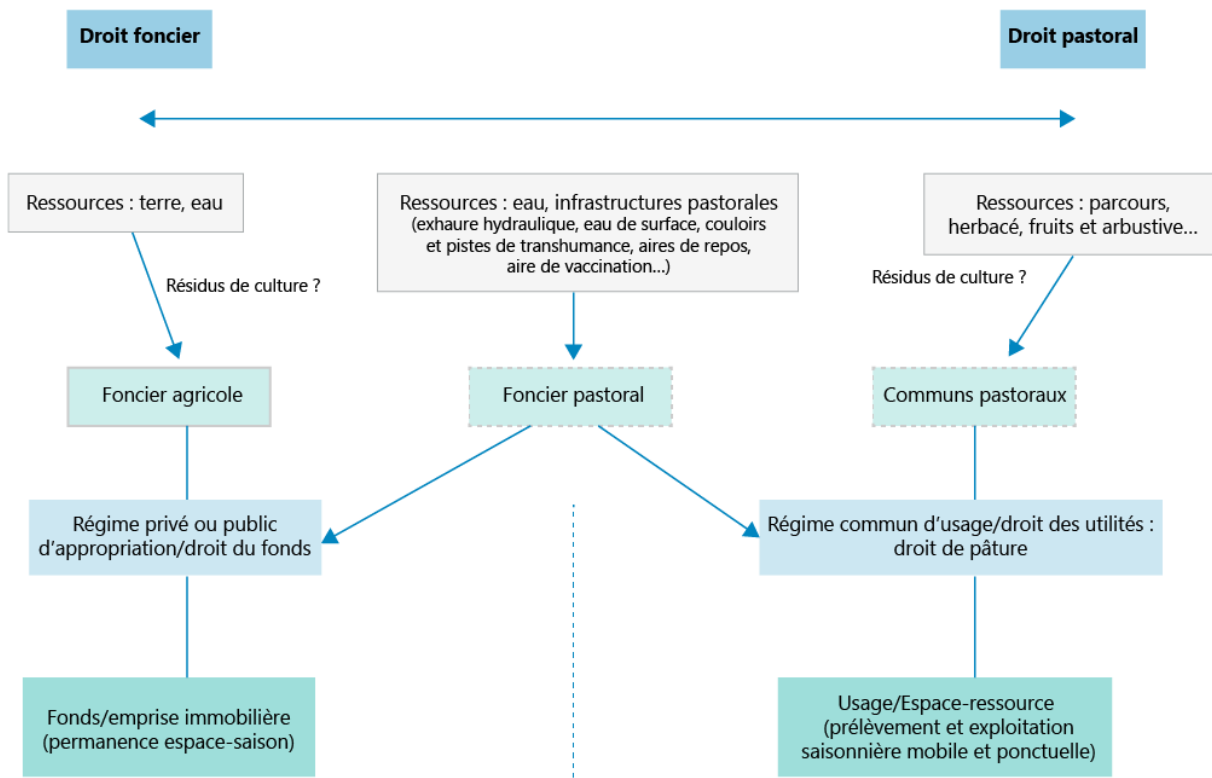
La maîtrise du fonds se fonde sur des utilités mises en « patrimoine » commun à un groupe, partant de la cellule familiale restreinte au clan ou à la communauté de résidence. Considéré comme un espace territorialisé, c'est-à-dire socialisé par un groupe spécifique, le fonds est un espace défini par ses fonctionnalités. En cela, il est rattaché aux ressources donnant lieu à la notion d'« espace-ressource », justifiant la terminologie de « fonds utilités ».

33. Proudhon, 1866/1997, 73.

Le territoire s'organise autour d'espace-ressources permettant la juridicisation de la relation fonds-ressources qui « fait droit ». Le rapport juridique naît de la répartition et de la délimitation (allocation et affectation) des ressources définissant le support fonds. Les prérogatives portant sur les ressources et l'espace du fonds sont traduites en termes de maîtrises foncières qui s'articulent autour de droits cristallisant le double lien social avec l'espace et avec les ressources. Cette relation homme-fonds/ressource se traduit par un faisceau d'intérêts exprimés par une série de rapports de droit que sont les « *maîtrises foncières environnementales* », distinguant bien le droit de son objet (Barrière, 2019).

Le droit sur les utilités (ou sur les usages) de la chose repose, par nature, sur un rapport « de lien » et non sur un rapport « de bien » en ce que la portion d'espace, le fonds, constitue la matérialisation du lien entre les générations. Par conséquent, l'ensemble des utilités est ce qui constitue le territoire, qui n'est donc pas forcément un polygone dessiné dans l'espace. Dans ce contexte conceptuel, l'appropriation porte sur les utilités et non sur la chose elle-même, en raison du fait que la chose territorialisée participe à l'existence du groupe ; l'individu n'étant que partie du commun (Barrière, 2019 ; Jacob, 2007).

FIGURE 10 - ENTRER DANS LA COMPLEXITÉ DU DROIT PASTORAL POUR SORTIR DE L'ORNIÈRE D'UN RAPPORT À LA TERRE ET AUX RESSOURCES QUELLE SUPPORTE SOUMIS AU FONDS



CONCLUSION : QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ET COMMENT ALLER PLUS LOIN ?

L'application et l'effectivité des textes législatifs restent un enjeu essentiel. Elles renvoient sur l'opportunité et la légitimité des normes d'un droit de l'État souvent déconnecté des réalités socio-culturelles, voire ontologique des relations sociétés-nature. Deux points sont développés ici pour conclure : dans un premier temps comment parvenir à sécuriser les droits pastoraux donc à maintenir les milieux pastoraux et, dans un second temps, les enseignements et les initiatives à soutenir.

1. Sécurisation des droits pastoraux plutôt que sécurisation du « foncier pastoral » : aller vers un régime commun « d'usage pastoral »

Dans le droit foncier, le pastoralisme est laissé pour compte **par tous les législateurs qui privilégient le régime de droit de propriété**. La terre transformée en fonds est une terre transformée en capital, donc qui entre une relation d'appropriation. Devant cette colonisation juridique de la représentation foncière, la question est celle de la place du pastoralisme. Faut-il le supprimer, comme le Nigeria souhaite le faire ? Ou le maintenir en conciliant l'agriculture immobile à l'élevage mobile, comme le tente le Niger, la Mauritanie et dans une moindre mesure les autres pays étudiés de la bande sahélienne ?

Si tous les pays prennent soin de **se doter d'une régulation pastorale**, sauf évidemment le Nigeria qui ne considère l'élevage qu'intensif (sous forme de ranching), les législateurs s'arc-boutent sur une relation uniquement agricole à la terre. Il s'impose donc d'aborder la perspective d'un droit pastoral sous un autre paradigme. Ce droit de production se situe surtout au niveau de l'usage, d'une utilité non pas du substrat, mais de la superficie, permettant le broutage. Toute une infrastructure pastorale est également nécessaire pour assurer la mise en lien avec la fonction de prélèvement de la ressource fourragère et autres : les couloirs et pistes de déplacement des troupeaux sur de courtes et longues distances, les points d'eau et les modes d'exhaure et de distribution, les lieux de cure salées, de repos et de campements, etc. La complexité du système pastoral (que nous avons déjà soulignée *supra*) associe à la fois : a) une mobilité spatiale des troupeaux à la recherche de pâtures (herbacées, arborées, résidus de récoltes, fruits au sol) avec des points de repos et de sites de campement ; b) une immobilité des infrastructures d'accès et de ressources (eau, sel, centre de vaccination, marchés) qui structurent le territoire en des points précis.

À ce stade on se situe dans la quadrature du cercle : associer l'usage-fonction à un fonds-infrastructure. Le fondement juridique à la pratique pastorale va donc devoir associer une immobilité temporelle à une dynamique spatiale. La solution résiderait dans un régime de maîtrise d'usage, de nature foncière-environnementale, associant la terre et les ressources qu'elle supporte : végétales, sel et eau. Les conventions locales et schémas d'aménagement pastoraux, prévus dans les législations nationales de plusieurs pays, pourraient ouvrir des opportunités pour aller vers ce régime de maîtrise d'usage.

La recherche d'une sécurisation de l'usage pastoral doit prendre en compte ce besoin d'orchestration des divers droits sur les ressources (terre, pâture, eau) et les infrastructures pour une gouvernance des ressources communes. Mais ressources communes ne signifie pas ressources en accès libre. Aussi, une répartition des droits fonctionnels (passer, prélever, exploiter, exclure, aliéner, gérer intentionnellement) est nécessaire pour organiser les niveaux de priorité et d'exclusivité (Barrière, 2019 ; Barrière, 2017). Concrètement, les groupes exercent une forme de maîtrise foncière non exclusive de ces communs, sous forme de droits d'accès prioritaires, les usagers temporaires accédant à ces ressources de manière ponctuelle en lien avec leur système de mobilité.

Le droit pastoral doit prendre son autonomie et devenir autant spécifique que le droit foncier agricole. En d'autres termes, la singularité pastorale devrait entrer dans la dimension foncière avec ses propres caractéristiques.

Compte tenu de l'impératif du besoin d'adaptation devant le réchauffement climatique et les aléas mettant à mal les scénarios d'avenir, l'urgence écologique (dont sanitaire *et al.*) impose une redéfinition du développement qui se cale sur l'objectif d'une sécurité alimentaire et d'une viabilité territoriale (voir Aubert et al., 2020 ; Barrière et al, 2019).

D'une façon pragmatique le statut de la terre est pleinement posé : appropriation privée ou patrimoine commun ? **La combinaison d'un régime de propriété avec un régime de communs (de force normative des usages)**, pourrait répondre à la diversité de modes d'existence, permettant de prendre en compte les enjeux de sécurisation foncière des différents groupes sociaux et ceux d'un État souhaitant imposer un modèle de modernité (par la généralisation de la propriété foncière) au nom d'une logique de développement.

2. Quels sont les enseignements utiles et les initiatives à soutenir au vu des trajectoires des politiques foncières analysées ?

L'examen des trajectoires des politiques publiques de foncier pastoral qui a été tentée dans cette note fait ressortir également quelques entrées possibles pour le soutien aux acteurs engagés dans des dynamiques d'hybridations foncières particulièrement cruciales aujourd'hui où les rapports sont de plus en plus conflictuels dans l'accès au foncier agro-pastoral.

La durée de l'engagement des acteurs dans l'appui au dialogue, à l'expérimentation, l'évaluation et l'amélioration des politiques apparaît fondamentale dans les situations examinées. Une fois que le dialogue ne se fait plus et que les liens sociaux sont rompus, le retour à la paix et à une forme de sécurité foncière est extrêmement difficile, en témoigne l'exemple du Nigeria dont tout le tissu rural plonge dans la spirale de la violence et de l'insécurité.

L'expérience des pays de la sous-région³⁴ (Burkina Faso, Guinée Conakry, Mali, Mauritanie et Niger) qui ont élaboré des législations portant sur le pastoralisme montre que le fait de se placer dans une logique « de course contre la montre » ne permet pas de prendre en compte deux exigences essentielles : (i) la nécessité de parvenir à une vision partagée des enjeux liés au foncier pastoral dans les différentes zones du pays et de réaliser un consensus sur les finalités et les orientations de la nouvelle législation ; et (ii) la nécessité de construire des accords sociaux solides permettant de garantir la légitimation du Code pastoral par les différents usagers des ressources naturelles et son application correcte (Touré, 2013).

Comme l'inscrit la récente politique foncière rurale du Niger³⁵ (2019), « *l'implication des acteurs multiples³⁶ concernés par le foncier pastoral dans la conduite du processus d'élaboration des politiques foncières doit pouvoir donner une légitimité forte aux orientations et mesures qui la constituent. Ceci est une des conditions capitales déterminant son acceptabilité par les populations et en conséquence, les chances de succès de leur mobilisation pour la mise en œuvre de la politique foncière rurale* ».

34. Note d'analyse de l'avant-projet de loi portant Code pastoral au Sénégal. Oussouby Touré, expert en pastoralisme, 2013

35. Politique foncière rurale du Niger ; novembre 2019. 54 p.

36. Pour aller plus loin, il serait intéressant d'avoir davantage de précisions sur la place et le rôle des services d'appui au pastoralisme, des organisations pastorales, etc. afin de mieux apprécier les marges de manœuvres à investir.

Dans les contextes de réforme du foncier pastoral qui se sont inscrites dans les logiques de construction collective, les enjeux de mise en œuvre effective du droit constituent ensuite un véritable défi. En effet, il est très difficile d'étudier rigoureusement le niveau d'application et d'efficacité du droit positif, qui entre d'abord dans une logique étatique³⁷. La mise en œuvre des lois dépend souvent des décrets d'application et ensuite et surtout de la question du rapport empirique aux réalités de la diversité des terrains. Dans ce sens, l'effectivité va donc dépendre de la prise en compte du pluralisme juridique. Si la volonté politique est nécessaire, une conscientisation de la classe dirigeante et de l'ensemble des arcanes sociales et politiques s'impose pour une mise en œuvre effective. Encore faut-il que ce droit positif soit adapté et beaucoup plus issu des logiques locales (voir la récente thèse soutenue de Abdoulaye Aboubacrine (2021) sur la mise en œuvre du droit malien de l'environnement ; et les travaux de Matala-Tala, 2013 sur l'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne)³⁸.

ENCADRÉ 16 - CE QUE LES LÉGISLATEURS FONT DES DROITS D'USAGE, EXEMPLE DE TROIS LÉGALITÉS

Législateur du Bénin

Concession de droits d'usage à des fins d'exploitation en faire-valoir indirect, par des détenteurs de droits coutumiers : droits d'usage formalisés par écrit + enregistrés auprès de la section villageoise de gestion foncière + copie des actes de formalisation est adressée à la commission de gestion foncière de la commune et au bureau local de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers (art. 354, code 2013).

Droit d'usage : démembrement du droit de propriété conférant à son titulaire le droit d'utiliser une terre et d'en percevoir les fruits dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille (art. 7N, code 2017).

Droits d'usage pastoraux : ensemble des droits d'exploitation des ressources naturelles à des fins pastorales reconnus et protégés juridiquement (art. 1 du Code pastoral).

37. « [...] les transformations du droit public ne sont pas le résultat du chaos juridique, du mimétisme manqué, du caprice des dirigeants. Le droit ne se transforme pas non plus parce qu'il est issu de la société, mais parce qu'il est le fait et le produit d'un État qui évolue perpétuellement. Ce droit se développe donc entre deux phénomènes irrésistibles. L'étatisme, symbolisé par les multiples formes de l'interventionnisme, et le mouvement plus récent de libéralisation qui prend la forme de nouveaux modes d'interventions publiques dans le domaine économique et dans le domaine des rapports juridiques avec la société civile... Le rôle de l'État en Afrique en est infléchi et les fonctions traditionnelles du droit public, normatif, organisateur, conservateur, certainement amoindries. En réalité, ces fonctions sont plutôt déplacées sur de nouveaux terrains, avec un droit public bouleversé par des pressions internes et externes. Un droit public à présent "requis", pour organiser des situations inattendues et difficiles, telles que le développement d'une régulation étatique dans des secteurs d'activités, la remise en cause de l'administration centralisée, le soutien au droit jurisprudentiel, l'audition/implication de la société civile, l'articulation du droit formel et du droit de l'informel [...] » (Galletti, 2004).

38. Voir également le reflet d'expériences dans la mise en œuvre du droit positif : « Dans le Borgou, une région du nord-est du Bénin, le droit public et la pratique du droit dans le village divergent. En dessous d'un certain seuil d'escalade des conflits, l'État n'impose pas ses normes juridiques, mais ne fait que les proposer et fait dépendre leur application de la demande locale. Cette demande se trouve cependant limitée dans les villages par le fait que certains acteurs font appel à des idéologies communautaires qui ne sont pas nécessairement traditionnelles. Ils mobilisent pour cela des normes qui permettent de sanctionner cette simple demande de manière négative. Les réformes du droit, qui visent à toucher la réalité, doivent donc tenir davantage compte de la demande villageoise » (Albert et Sommer, 2004) ; voir également sur L'évolution du droit public en Afrique, Ondo et Engolo, 2018.

Législateur du Niger

Droit d'usage prioritaire (art. 28, ordonnance 93) : « Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache ». Mais exercice des coutumes pastorales dont accès des tiers : point d'eau, pacage, parcours. Définition : « Le droit d'usage prioritaire est un droit d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur territoire d'attache ». Deux espaces pastoraux (art. 30, ordonnance 93) : réservé à usage commun et propriété (d'une communauté ou individu). Peut faire objet d'inscription au Dossier rural.

Droits d'usage pastoraux prioritaires : « ensemble des droits coutumiers d'occupation, de jouissance et de gestion des ressources naturelles reconnus aux pasteurs sur leur terroir d'attache, droits reconnus socialement, historiquement et protégés juridiquement » (art. 2, ordonnance 2010).

« Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage pastoral prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache. Le droit d'usage pastoral prioritaire n'exclut pas l'exercice des us et coutumes communs aux pasteurs en matière de gestion et d'exploitation des zones de pâturage, notamment l'accès des tiers aux points d'eau, le droit de parcours et de pacage » (art. 11, ordonnance 2010). Accès des tiers : selon textes + us et coutumes locales (art. 12, ordonnance 2010).

Individualisation : reconnue à son titulaire conformément aux règles et pratiques locales par arrêté du président de la commission foncière départementale. Procédure de transcription et d'authentification à la demande du bénéficiaire par la commission foncière.

Législateur du Sénégal

Droit d'usage des paysans de leurs terres : « ceux-ci sont détenteurs de droits d'usage sur des terres non immatriculées, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas de droits fonciers « réels », c'est-à-dire juridiquement opposables. Par ailleurs, ces droits sont inaliénables, incessibles et intransmissibles, ce qui empêche l'accès au crédit » (Comité technique « Foncier & développement », 2013, *Les enjeux de la réforme foncière au Sénégal*, note de synthèse n° 13, AFD/MAEDI). Objectif énoncé (processus de participation, Commission réforme foncière) : « nécessité de transformer les droits d'usage actuels dont disposent les occupants en droits réels, c'est-à-dire de reconnaître juridiquement ces droits. Cette reconnaissance serait gage d'une plus grande sécurité foncière, puisque les terres ne seraient juridiquement plus "vacantes", les usagers, détenteurs de droits opposables, ne pourront plus être évincés de leurs terres par l'État. C'est donc un moyen pour lutter contre les appropriations foncières. Par ailleurs, il permettrait l'accès au crédit ».

« La transformation des droits d'usages caractéristiques des terres de terroirs en droits de propriété ne peut reposer sur une expropriation pour cause d'utilité publique puisqu'il n'y a pas encore matière à propriété, donc qu'on ne peut retirer (ex) une propriété qui n'est pas encore constituée. Un flou existe ici sur le plan des procédures ambiguës qui n'ont jamais été finalisées et qui contribuent à l'affaiblissement de la réforme, phénomène déjà crucial en 1984 quand je fête les vingt ans de la réforme (Le Roy, 1985) et qui a contribué ensuite à des blocages initiés par les tenants de politiques

propriétaires. Ceux-ci ont failli gagner dans les années 2010 sous la présidence d'Abdoulaye Wade. Mais les ruraux semblent avoir retrouvé des arguments à leur opposer au moment où, fin 2017, nous rédigeons cette partie, selon une histoire qui nous est contée par Patrick d'Aquino (2018).

En animant des jeux de rôles "Terristories" dans les campagnes sénégalaises, une ONG, Enda-Pronat, assistée de chercheurs du Cirad, a pu faire émerger les véritables attentes non propriétaires des paysans et éleveurs sénégalais puis d'en convaincre les structures représentatives du monde paysan, le nouveau Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (Crafs), pour influencer la Commission nationale de réforme foncière » (Le Roy, 2019).

La question du renforcement des capacités des acteurs institutionnels locaux devient fondamentale, de même que la mise en place de mécanismes de prévention, de médiation et de défense des droits des usagers. Dans ce domaine, des expériences très intéressantes des professionnels et de la société civile sont à capitaliser, à diffuser, et à adapter aux contextes dans lesquels les interventions des bailleurs de fonds sont envisagées.

Pour alimenter les travaux des acteurs qui soutiennent le développement de modes de régulation du foncier pastoral basés sur la reconnaissance des communs, un travail important reste à faire pour mieux décrypter et faire connaître les initiatives des communautés dans la création et l'entretien des liens sociaux. Alors que les conflits occupent le devant de la scène médiatique, les sociétés pastorales sont mues par la volonté de développer les alliances pour sécuriser la mobilité. À l'instar du *ahalié* des *Salamat Siferat* du Tchad (Marty *et al.*, 2009), ces pratiques sociales sont à repérer, documenter et encourager pour inspirer les intervenants et les législateurs.³⁹

ENCADRÉ 17 - LES PRATIQUES D'ALLIANCE ENTRE GROUPE DE PASTEURS ET ENTRE PASTEURS ET AGRICULTEURS

« Il existe, entre autres, une préoccupation qui ne manque pas d'attirer l'attention. Il s'agit des efforts remarquables déployés pour maintenir la cohabitation pacifique avec les autres communautés arabes et non arabes que le campement a l'habitude de fréquenter à l'occasion de ses allers et retours annuels. Ils se manifestent notamment par le souci de garder vivants les ahalie, ces accords ou liens sociaux déjà contractés qui facilitent les relations humaines et qui permettent de prévenir l'aggravation des litiges ou conflits, sinon de réduire les amendes à régler, notamment lorsque la diya (le prix du sang) est en jeu (en cas de blessure ou de meurtre). Cette vigilance va parfois jusqu'au bannissement d'un membre qui refuse de se plier aux règles communément admises et qui, s'il veut réintégrer sa place, doit s'acquitter du versement d'une indemnité. Avoir des ahalie avec d'autres, c'est disposer d'une reconnaissance mutuelle et normalement d'une acceptation du dialogue par autrui. C'est aussi parfois pouvoir contribuer à l'apaisement des tensions entre des groupes tiers. Dans un pays éprouvé depuis longtemps par la guerre civile et en besoin évident de réconciliation, nous sommes ici en présence d'un dispositif de soudure sociale qu'il serait regrettable d'ignorer ». Marty et al., 2009

39. Voir Aubert, 2020.

ENCADRÉ 18 - LA GESTION TRADITIONNELLE DES POINTS D'EAU PASTORAUX

« Une gestion traditionnelle est pratiquée sur les puits du Nord Batha (puits anciens, réhabilités et puits neufs). Selon Marty (1999) les puits de l'État du Nord Batha sont non seulement implantés dans les terroirs d'attache des groupes précis et considérés comme puits de ce groupe, mais aussi gérés de façon remarquable. La politique de "laisser-faire" a été retenue par le projet pour cette zone du Nord Batha. Les hypothèses de base étaient émises. La règle établie est d'attribuer des tours d'eau selon l'ordre d'arrivée des usagers (puits de Sabou, mars 2009). Les tours d'eau sont régulés par le Cheik al Bir ou Ammar al Sanié. Les chefs de canton ont une responsabilité importante dans la désignation des gestionnaires des puits (Ammar al Sanié). La plupart des Ammar al Sanié ont hérité de cette fonction par leur père et ont été reconnus dans leur rôle par le chef de canton (Aubague et Awad Fizzani, 2004). Sous la supervision du gestionnaire, les usagers organisent régulièrement des travaux d'entretien sur le puits. Ces travaux peuvent, par exemple, être liés à l'évacuation de la boue autour du puits ou le désensablage du puits (pour enlever les détritiques du fond du puits). Le Ammar al sanié détient le pouvoir de décision relatif à la gestion de l'ouvrage. Le petit hangar souvent placé non loin du puits est son lieu de repos, bureau de "commandement" et de réunion avec les différents utilisateurs du puits ainsi qu'avec les différents visiteurs (représentant de l'Administration, chef de canton, projet...). » Bénard et al., 2010.

À l'échelle régionale, face à l'asymétrie croissante des politiques foncières pastorales entre pays sahéliens et pays côtiers, les initiatives de dialogue sur la transhumance transfrontalière sont à renforcer et constituent un champ d'approfondissement des dynamiques des acteurs, tant au niveau régional inter-États (Bonnet et al., 2021) que dans le cadre d'expériences de coopération transfrontalière entre territoires parcourus et irrigués par la transhumance.

Enfin, de manière plus large, il s'agit de développer des expérimentations de droit négocié par des pactes territoriaux ou convention locales qui participent à élaborer une méthodologie prenant en compte la diversité des situations et des contextes. Pour cela, il est nécessaire de travailler avec les élus, les associations, autorités et ONG actives territorialement. Une mise en relation avec le pouvoir central est nécessaire pour l'intégrer dans l'expérimentation. Il s'agit par-là de revenir au territoire, en proposant l'élaboration et la mise en œuvre de projets de territoire⁴⁰ permettant à cette échelle de penser les besoins locaux et d'adapter les régulations d'accès aux ressources. L'enjeu est celui de l'adaptation aux changements climatiques et de la recherche de solutions face à l'effondrement de la biodiversité dans un contexte de sécurité alimentaire et de paix sociale plus que jamais menacés.

FIGURE 11 - POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT AGROPASTORAL

40. Ibidem.

Propositions pour une mise en œuvre effective d'un droit agropastoral

Trois régimes proposés pour limiter les conflits, renforcer les liens sociaux sédentaires/transhumants et assurer l'équité des droits

Un régime de droits d'usage : de détention des utilités (pâturage, culture, pêche, chasse, cueillette...).

Un régime de possession foncière : formalisation des droits endogènes (coutumiers) agricoles.

Un régime de droit de propriété : immatriculation foncière/ titre foncier en zone urbaine ; en zone rurale, infrastructures agropastorales...

Pour la pacification des relations à la terre et aux ressources

La généralisation d'un **droit négocié** à l'échelle des territoires sous forme de convention locale/pacte, charte de territoire.

BIBLIOGRAPHIE

- Aboubacrine A., 2021, *L'influence du droit international de l'environnement sur le droit malien de l'environnement*, Thèse en droit, Université de Limoges, 486 p.
- Alber E. et Sommer J., 2004, *Quand l'application du droit national est déterminée par la demande locale*, Cahiers d'études africaines, 175, Varia, 659-680 ; en ligne : <https://journals.openedition.org/etudesaficaines/4770>
- Alfarouk.O., Avella N., Grimaud. ; Ed. 2011. *La politique sectorielle du pastoralisme au Tchad : quelles orientations ?* Actes du colloque de N'Djaména, 1, 2, 3 mars 2011. 184 p.
- APESS, ROPPA, Hub Rural, *Position commune des acteurs non étatiques à la concertation de haut niveau pour une transhumance apaisée entre le Sahel et les pays côtiers*. Ghana (Accra, 7 octobre 2019), 6 p.
- Aubague, S. et al., « Terres pastorales au Niger : les éleveurs face à la défense de leurs droits », dans *Grain de Sel*, juillet 2016- juin 2017, n° 73/74.
- Aubert S., Gérard F, Delay E., Lepage C., Gaidet N., D'Aquino P., Karpe P., Boche M., Leyronas S., 2020, *Guide opérationnel : approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, AFD, Comité technique « Foncier & développement ».
- Aubert S., D'Aquino P., Bousquet F., Antona M., Toulmin C. (dir.), 2019, *L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte : illustration par six études de cas*, Regards sur le foncier n° 6, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris.
- Bambridge T., 2009, *La terre dans l'archipel des Australes, étude du pluralisme juridique et culturel en matière foncière*, IRD/Au vent des îles.
- Barrière O., Mahamat Saleh O., Toguyam I., 2019. IRD, Iram. *Appui au développement d'une stratégie de sécurisation du foncier agropastoral à l'intention de la plateforme pastorale et des acteurs concernés (Tchad)*. Mission d'appui au PASTOR, mission du 6/02 au 25/02/2019. 76 p.
- Barrière O., 2019. « Du droit des biens au droit des utilités : les services écosystémiques et environnementaux au sein de la régulation juridique des socio-écosystèmes », in *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?* dir. Alexandra Langlais, Presses universitaires de Rennes, 127-169.
- Barrière O. et al. (ed.), 2019, *Coviability of social and ecological systems: reconnecting mankind to the biosphere in an era of global change*. 2 Vol., Springer
- Barrière O., 2017. « Human Relationship to the Land from a Legal Perspective as a Human and Environmental Security Challenge », Chap14, In M. Behnassi, K. McGlade (eds.), *Environmental Change and Human Security in Africa and the Middle East*, 259-304, Springer, DOI 10.1007/978-3-319-45648-5_14.
- Barrière O., 2016. « L'empire de l'appropriation face au sens du commun : un enjeu de paradigmes juridiques », in *L'empire de la propriété*, Éric de Maris et Dominique Taurisson-Mouret (dir.), Victoires Éditions, 237-261
- Barrière O., 2015, *Patrimonialisation de la pâture, entre marginalisation et valeur universelle*, Technique et culture, 63/1, 182-201, éditions EHESS.

Barrière O. et Faure J-F., 2012. « L'enjeu d'un droit négocié pour le parc amazonien de Guyane » in *Natures Sciences Sociétés* 20, 2012, 167-180.

Barrière O., 2011. « Pluralisme juridique et patrimonialisation : entre paradigmes de l' "appropriation" et du "patrimoine commun" » in *La question du patrimoine en Guyane française. Diversité culturelle et patrimonialisation. Processus et dynamiques des constructions identitaires*, dir. Serge Mam Lam Fouck et Isabelle Hidair, Ibis Rouge Editions, Matoury, Guyane, p. 43-75.

Barrière et Barrière, 2000, *Un droit à inventer*, IRD éditions.

Bénard C. Almy Bahaïm 03, 2010. *Rapport final phase III, Document de capitalisation : « La démarche Almy Bahaïm »*, 287 p.

Bernus E., 1981, *Touaregs nigériens. Unité culturelle et diversité régionale d'un peuple pasteur*. Paris, Orstom, Thèse, réédition 1993, L'Harmattan.

Blench R., 2018. *Towards a Peaceful Coexistence between Herders and Farmers in Nigeria. Conclusions drawn from the field*. Misereor Ihr Hilfswerk. 13 p.

Blench R., 2017. *Pastoral conflict and supplying Nigeria with meat: how can the paradox be resolved?* Draft prepared for Misereor/JDPs, 8 p.

Bonnet B., Guibert B., Dodo B., 2021. "La mobilisation des organisations pastorales du Sahel dans la construction des politiques de l'élevage à l'échelle régionale ». In *La fabrique des politiques publiques en Afrique, Agricultures, ruralités, alimentations*. Sous la direction de Jérôme Coste, François Doligez, Johny Egg, Gaëlle Perrin. Karthala, pp 121-143.

Bonnet B., Guibert B., 2016. « Une brève histoire du pastoralisme dans les politiques publiques », dans *Grain de Sel* n° 73-74, juillet 2016- juin 2017

Bonnet B., Malam Ousseini O., El Hadj Attoumane I., 2015. « Une famille et son système d'exploitation pastoral sans frontières, entre Niger, Tchad et Nigeria », in *Diversité des agricultures familiales*, Bosc P.M., Sourisseau J.M., Bonnal Ph., Gasselin P., Valette E., Bélières J-F. (dir.) Quae, p. 263-278.

Bonnet B., 2013. « Vulnérabilité pastorale et politiques publiques de sécurisation de la mobilité pastorale au Sahel », *Mondes en développement*, 2013/4 n° 164, p. 71-91. DOI : 10.3917/med.164.0071.

Bourdieu P., 1986. *Habitus, code et codification*, Actes de la recherche en sciences sociales, 64, 40-44.

Boureima D., 2019. *Concertation de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée dans le bassin du lac Tchad (Niger, Nigeria, Tchad, Cameroun et République centrafricaine)*, Boureima Dodo RBM, 24 septembre 2019, N'Djaména.

Boutrais J., 2019, *Cures salées, cures natronées pastorales en savanes centrafricaines*, Journal des Africanistes, 89 (1), 84-115.

CEDEAO, RBM, 2017, *Communiqué session ministérielle, Rencontre de haut niveau pour une transhumance apaisée et pour l'adoption des modalités financières du programme d'Investissement pour le développement de l'élevage et du pastoralisme en Afrique de l'Ouest*, Abidjan.

CEDEAO, 2016, *Formulation du programme régional d'investissement en faveur de l'élevage dans les pays côtiers PRIDEC. Note d'orientation de la composante régionale*. Document soumis à la réunion de la task force régionale, Lomé.

CEDEAO, 2015, *Programme régional d'investissement en faveur du développement de l'élevage dans les pays côtiers*. PRIDEC. Propositions d'identification par les réseaux ROPPA, APSS et RBM. Version finale, mai 2015. 119 p.

CEDEAO, 2009, *Forum régional sur l'élevage. Note d'orientations pour le développement de l'élevage dans l'espace CEDEAO*. Abuja, CEDEAO-DDRE, 6 p.

CEDEAO, 1998, *Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO*. 5 p.

Chevallier J., 1998, « Vers un droit postmoderne ? », in Jean Clam et Gilles Martin (dir), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, pp. 21-46, p. 34.

Code rural, 2004, Comité national du Code rural du Niger, secrétariat permanent, POGR, *Principe d'orientation du Code rural*, Ordonnance n° 93-015, pp 7-32.

Comité technique « Foncier & développement », 2017, *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Paris, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), 86 p.

Comité technique « Foncier & développement », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération*, Paris, AFD / ministère des Affaires étrangères et européennes.

Comité technique « Foncier & développement », 2010, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable*, Paris, Comité technique « Foncier & développement ».

Comité technique « Foncier & développement », 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies*. Comité technique « Foncier & développement ».

CORAF/WECARD, 2014. *Étude sur la transhumance transfrontalière et les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest*. 124 p.

Corniaux, C., Thébaud, B., Gautier, D. 2012. *La mobilité commerciale du bétail entre le Sahel et les pays côtiers : l'avenir du convoi à pied*. Nomadic People.

Doutressoulle, 1947. *Élevage en Afrique occidentale française*. Ed. Larose.

Dunbar G. S., 1970. African Ranches Ltd., 1914-1931: *An Ill - Fated Stockraising Enterprise in Northern Nigeria*. Annals of the Association of American Geographers, Vol. 60, No. 1 (Mar., 1970), pp. 102-123

Escobar A., 2014, *Sentir-penser avec la terre*, Seuil.

FAO, USAID, 2019. *Africa sustainable livestock 2050 - The future of livestock in Nigeria. Opportunities and challenges in the face of uncertainty*. 46 p.

Federal Ministry of Agriculture and Rural Development, *National Livestock Transformation Plan (2019-2028). Implementation plan Guidelines for FGN and States*. 78 p.

Federal Ministry of Agriculture and Rural Development, 2019. *National Livestock Transformation Plan (2019-2028). Strategy document*. 46 p.

Galletti F., 2004, *Les transformations du droit public africain francophone - Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant.

- Gonin A., « *Des pâturages en partage. Territoires du pastoralisme en Afrique de l'Ouest* », Revue internationale des études du développement 2018/1 (n° 233), p. 33-52. DOI 10.3917/ried.233.0033.
- Gonin A., *Les éleveurs face à la territorialisation des brousses : repenser le foncier pastoral en Afrique de l'Ouest*. Armand Colin, « Annales de géographie » 2016/1 n° 707 ; pages 28 à 50 ; ISSN 0003-4010 ISBN 9782200930189.
- Guibert B., Magnani S., RBM, CSAO, 2017, *Mission d'appui au démarrage du PRIDEC : rapport et note de synthèse développant le concept de biens publics communautaires appliqué à la transhumance entre pays sahéliens et pays côtiers*, 40 p.
- Guibert B., Bonnet B., 2012, *Vulnérabilités et efforts d'adaptation des familles de pasteurs face aux crises récurrentes. Enseignements tirés de l'analyse de l'activité pastorale dans les trajectoires familiales*, ECLIS, ANR, IRAM.
- Harissou A., 2011, *La terre, un droit humain*, Dunod.
- Hesse, C. and B. Thébaud. 2006. *Will pastoral legislation disempower pastoralists in the Sahel?*
- Hiernaux P., Diawara M. O., Assouma M.H., 2018. *Au Sahel, maintenir l'élevage pastoral pour s'adapter au changement climatique*. The conversation, 6 p.
- Hiernaux P., Ickowicz A., Guibert., Bonnet B., 2017. « La valorisation et l'adaptation du pastoralisme ». In *L'avenir des zones sèches*, 29 novembre 2017, Montpellier. Communication pour les vingt ans du Comité scientifique français sur la désertification ; 21 p.
- Higazi A., Yousuf Z. ; 2017. *From cooperation to contention: political unsettlement and farmer-pastoralist conflicts in Nigeria*. Political Settlements Research Programme (PSRP). Conciliation Resources, Accord. 20 p.
- Higazi A., 2019. IISS ACS, *Nigeria (Farmer–Pastoralist)*. 11 p. pp 317-327.
- Higazi A., 2020. *Resolving conflicts affecting pastoralists and farmers in rural Nigeria: main issues and best practices*. 25 p.
- International Crisis Groupe. 2018. *Stopping Nigeria's Spiralling Farmer-Herder Violence*, Africa Report N°262. 38 p.
- IIED-SOS Sahel UK, 2010 ; *Modernité, mobilité : l'avenir de l'élevage dans les zones arides d'Afrique*. 92 p.
- Inter-réseaux, Bureau Issala, déc. 2015, *Vers une prospective régionale sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest*. 32 p.
- Inter-Réseaux, Grain de sel n° 73-74, juillet 2016-juin 2017. *Le pastoralisme a-t-il encore un avenir en Afrique de l'Ouest ?* 43 p.
- Jacob J.P., 2007, *Terres privées, terres communes : gouvernement de la nature et des hommes en pays winye*, IRD-A Travers Champs
- Korogone Eloi, 2020, *La négociation dans la régulation foncière et environnementale au Bénin*, Thèse de droit, Université de Limoges, 470 p.
- Krätli S., Monimart M., Jalloh B., Swift J., Hesse C., Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Angleterre. *Secteur de l'hydraulique pastorale au Tchad. Évaluation et capitalisation de 20 ans d'interventions de l'AFD*, Expost, n° 51. 2013, 128 p.

- Laboulaye E., 1839, *Histoire du droit de propriété foncière en Occident*, Paris, Durand/Rommelmann.
- Le Roy E., 2019, *Pourquoi et comment la juridicité des communs s'est-elle imposée dans nos travaux fonciers. Récit d'une initiation*. Regards sur le foncier n° 8. AFD. Comité technique « Foncier & développement ».
- Le Roy E., 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies*. Comité technique « Foncier & développement ».
- Le Roy E., 2011, *La terre de l'autre, Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, LGDJ.
- Le Roy E., 1999, *Le jeu des lois, Une anthropologie « dynamique » du droit*, LGDJ.
- Le Roy E., Le Bris et Mathieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Karthala.
- Madjarian G., 1991, *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*, L'Harmattan
- Matala-Tala, 2013, *L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne*, Civitas Europa, 2, n° 31, 239-260 ; en ligne : <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-239.htm>
- Marty A., octobre 2019, « Les communs pastoraux et agropastoraux : une nouvelle approche pour le Sahel ». In *Les communs aujourd'hui ! Enjeux planétaires d'une gestion locale de ressources renouvelables*. Sous la direction de Bruno Delmas et Étienne Le Roy, Khartala, ASOM, pp. 108-122.
- Marty A., juillet 2011, IRAM-UICN, *Étude sur le pastoralisme, droits, tenure et changements climatiques*, 43 p.
- Marty A., Eberschweiller A., Dangbet Z., 2009, *Au cœur de la transhumance. Un campement chamelier au Tchad central, septembre 2006- avril 2007*. Ed. ANTEA-IRAM-KARTHALA. 277 p.
- Marty, A., Bonnet, B., Guibert, B., 2006, *La mobilité pastorale et sa viabilité, entre atouts et défis*, Note thématique Iram n° 3, 1-4.
- Nicita A., Rizzolli M., Rossi M.A., 2007, *Towards a Theory of Incomplete Property Rights*, American Law & Economics Association Annual Meetings, working paper n° 42.
- Ondoa M. et Engolo P. E., (dir.), 2018, *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, L'Harmattan/CERCAF.
- Olivier M., 2018, *Nigeria : la spirale meurtrière entre éleveurs et agriculteurs menace la présidentielle de 2019*. Jeune Afrique 3 p.
- Onibon P., 2015, *Compte rendu de la réunion de Cotonou sur la problématique de la transhumance transnationale au Bénin*. Formulation d'un programme régional d'investissement en élevage dans les pays côtiers, RBM, APESS, ROPPA, CEDEAO/ECOWAS. 26 p.
- Orsi F., 2013, « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, 14, <https://regulation.revues.org/10471>
- Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck.
- Ouedraogo H., 2011, *Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives, fiche pédagogique*, Comité technique « Foncier & développement », 4 pages.

- Ousmane Malam Ousseini, Souleymane Gourgoudou, mars 2015. *Compte rendu de la situation de la transhumance dans la région de Zinder suite aux évènements de Boko Haram*, 2 p.
- Pesche D., 2016. CIRAD-IRAM. *Diversité des approches de l'analyse des politiques publiques : quelques éléments*. Communication aux journées d'études de l'Iram sur la construction des politiques publiques. 12 p.
- Rangé, C., Magnani, S. & Ancey, V. (2020). « "Pastoralisme" et "insécurité" en Afrique de l'Ouest : du narratif réifiant à la dépossession politique ». *Revue internationale des études du développement*, 243, 115-150.
- RBM, 2008. *Document du Programme pastoral régional, phase II*. 52 p.
- RBM, 2008. *Rapport de l'atelier régional sur la transhumance et la commercialisation transfrontalières de bétail*. Gogounou, du 20 au 22 août 2008. 15 p.
- RBM, 2010, *Rapport général du forum sous-régional sur la transhumance transfrontalière de Gogounou*, 14-16 avril 2010. 101 p.
- RBM, 2011. *La crise pastorale de 2009/2010 au Sahel : témoignages de pasteurs et d'acteurs confrontés à la crise au Niger, au Tchad, au Mali et au Burkina Faso*, Réseau Billital Maroobé, en partenariat avec les antennes nationales, avec l'appui technique et financier d'Oxfam International et de IRAM Association, mars 2011, 43 p.
- Sabatier P., Schlager E., 2000. *Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines*. *Revue française des sciences politiques*. 209-34.
- Sandberg A., 1993, *The Analytical Importance of Property Rights to Northern Resources*, colloquium presentation, Indiana University, Bloomington, IN, Workshop in Political Theory and Policy Analysis.
- Sandberg A., 1994, *Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le Grand Nord norvégien : éléments pour une analyse comparative*, NSS, vol. 2, n° 4, 323-333.
- Schlager E. et Ostrom E., 1992, *Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis*, *Land Economics*, vol. 68 n° 3, pp. 249-262.
- Scoones I., 1999, *Nouvelles orientations du développement pastoral en Afrique*, CTA, Karthala, p. 43, 361 p.
- Scoones I., Finch V, King J.M., 1979, *Adaptation to undernutrition and water deprivation in the African zébu: changes in energy requirement*, Research Coordination Meeting on Water Requirements of Tropical Herbivores Based on Measurements with Tritiated Water, Nairobi, International Atomic Agency.
- Seck S. M., Lavigne Delville P., Richebourg C., et al, 2018, *Les trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Identifier les déterminants du changement pour définir des stratégies d'action*, Les notes de synthèse n° 18, Paris, Comité technique « Foncier & développement », 17 p.
- Sougnabé P., Bonnet B., 2017. *Espace de dialogue et co-construction des politiques publiques par les acteurs du pastoralisme au Tchad*. Communication au colloque international Territoires et frontières : le développement à l'épreuve des régions frontalières, Université de Gatineau Québec, Association de science régionale de langue française, CIRAD.
- Sounon K.L.S.A., Ickowicz A., Lesnoff M., Messad S., Valls-Fox H., Houinato M.R.B., 2019, *Impact of the sedentarization of pastoralists on cattle production in Northern Benin*, *Rev. Elev. Med. Vet. Pays Trop.*, 72 (3): 93-99, doi: 10.19182/remvt.31778

SWAC, 2016. *Proposition de programme PRIDEC pour le Nigeria*.

Swift, J., 2008. « Pastoralisme et mobilité », in *Sécuriser le pastoralisme en Afrique de l'Est et de l'Ouest*, Addis-Abeba, 11-12-13 novembre.

Swift J., 1989, *Why are people vulnerable to famine*. IDS Bulletin Vol 20 (2) pp 8-15.

Thébaud B., *Résilience pastorale et agropastorale au Sahel : portraits de la transhumance 2014-2015 et 2015-2016 (Sénégal, Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger)*. Document complet, juin 2017, 239 p.

Thiongane P.I., 1987. *Étude des transhumances et de l'insertion de l'élevage dans les zones agropastorales. Aspects zootechniques et vétérinaires et contraintes des transhumances dans les pays de la Communauté économique du bétail et de la viande (CEBV) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Togo et Ghana*. Ouagadougou, FAO, 127 p.

Touré, O., *Réglementer la mobilité du bétail en Afrique de l'Ouest : pourquoi et comment ?* Synthèse de l'Inter-réseaux Développement rural. N° 31, 4 juin 2020. 7 p.

Touré, O., sous la direction de Bonnet B., 2010, ECLiS, ANR, IRAM. *Études de cas sur la vulnérabilité et l'adaptabilité des éleveurs face aux événements dans la commune de Tébékrou au Sénégal : vulnérabilité/résilience de l'élevage au climat, occupation des sols, mobilité, droits d'accès*, tâche ELEV 3.2, 131 p.

Touré O. et Faye A., 2015. *État des lieux et analyse de la prise en compte du foncier pastoral dans les politiques et les cadres réglementaires en Afrique de l'Ouest*, IPAR-Inter-réseaux Développement rural

Toutain B., Marty A., Bourgeot A., Ickowicz A. & Lhoste P., 2012. *Pastoralisme en zone sèche. Le cas de l'Afrique subsaharienne*. Les dossiers thématiques du CSFD. N° 9. Février 2012. CSFD/Agropolis International, Montpellier, France. 60 p.

Tukur B., 2013. « Perspectives on the conflict between farmers and transhumants pastoralists in Nigeria ». In Colloque régional de N'Djaména. *La contribution du pastoralisme à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens*. 27-29 mai 2013. 5 p.

Turner, M., 2011. *The New Pastoral Development Paradigm: Engaging the Realities of Property Institutions and Livestock Mobility in Dryland Africa*, Society & Natural Resources, vol. 24, n° 5, pp. 469-484.

UA, 2013. *Cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique. Sécuriser, protéger et améliorer les vies, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales*. 56 p.

Wanuxem S., Guibet-Lafaye C. (dir), 2015, *Repenser la propriété, un essai de politique écologique*, PUAM

Wanuxem S., 2012, *Les choses saisies par la propriété*, IRJS éditions.

Wanuxem S., 2018, *La propriété de la terre*, Wildproject.



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 17

Analyse des trajectoires des politiques et du droit foncier agropastoral en Afrique de l'Ouest

Préambule : RÉVISER LES ANALYSES CONVENTIONNELLES SUR LE « FONCIER » POUR REPENSER LA QUESTION DU RAPPORT À LA TERRE

1. Le « fonds » relève de la propriété, donnant lieu à la notion même de « foncier »
2. Oser se réinventer pour sortir de l'ornière d'une vision propriétaire du rapport à la terre

I. OBJECTIFS : SORTIR LE PASTORALISME DE LA TRAGÉDIE DU FONCIER POUR SA SÉCURISATION JURIDIQUE ET UNE RECONNAISSANCE DES COMMUNS PASTORAUX

II. LES MODES D'EXPLOITATION DES RESSOURCES PASTORALES, DE QUOI PARLE-T-ON ?

III. DES TRAJECTOIRES DIFFÉRENCIÉES DANS LA PRISE EN COMPTE DU PASTORALISME PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES

1. Paysage des évolutions récentes des politiques pastorales de la région
2. Niger, du Code rural à la relance d'une politique foncière rurale
3. Tchad, un projet de loi qui divise pour un des plus grands pays d'élevage pastoral du continent
4. Nigeria : ranching et sédentarisation des pasteurs pour une politique dite « de modernisation » de l'élevage
5. Conclusion : ce qui conditionne les réformes

IV. L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DU DROIT PASTORAL DANS LES POLITIQUES NATIONALES

1. L'histoire des politiques foncière en Afrique de l'Ouest : un rapport au fonds-terre définissant un foncier agraire
2. Le droit pastoral, un droit mixte principalement d'usage

V. L'URGENCE D'UNE SÉCURISATION DES DROITS PASTORAUX : UN RÉGIME DES COMMUNS PASTORAUX À RECONNAÎTRE ET FORMALISER

1. Le droit de la terre dépasse largement le cadre d'un droit au fonds, pour intégrer un droit aux ressources que la terre supporte comme les pâturages
2. Formaliser le « commun » par une régulation juridique plus proche des réalités terrain, plus proche des acteurs locaux, au moyen d'un droit négocié
3. Penser la relation à la terre et aux ressources qu'elle porte dans une dynamique de mobilité en combinant les échelles territoriales

VI. CONCLUSION : QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ET COMMENT ALLER PLUS LOIN ?

1. Sécurisation des droits pastoraux plutôt que sécurisation du « foncier pastoral » : aller vers un régime commun « d'usage pastoral »
2. Quels sont les enseignements utiles et les initiatives à soutenir au vu des trajectoires des politiques foncières analysées ?

Bibliographie