

Comité technique

« Foncier et Développement »

Les conditions d'intégration d'un accompagnement aux communs dans les politiques publiques

Le cas du contexte agrosylvopastoral du Sahel
(vallée du fleuve Sénégal)

ABDOUL AZIZ SOW



Avertissement

Ce rapport de recherche a bénéficié du soutien financier du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD), sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet multipays « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement (AFD).

Réunissant experts, chercheurs, opérateurs et responsables de la coopération française, le Comité technique « Foncier & développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Depuis 2006, il met en œuvre le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières » qui vise à :

- ▷ favoriser la production et la diffusion de connaissances pour faciliter les débats et une meilleure compréhension des problématiques foncières par les acteurs des politiques foncières dans leur diversité ;
- ▷ alimenter les choix de politiques dans les pays et contribuer aux débats internationaux par la production de cadres d'analyse et de références partagées (supports pédagogiques, fiches pays, notes de synthèse, etc.) ;
- ▷ soutenir les acteurs stratégiques des réformes à différentes échelles et appuyer la construction de références à différents niveaux dans plusieurs pays.

Pour répondre au besoin de production de connaissances opérationnelles, le guichet « Production de connaissances et d'informations » a été mis en place pour financer des études réalisées par des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit.

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/collection/rapports-de-recherche/>

Les analyses et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs, leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et les positionnements de l'AFD ou de ses organisations partenaires.

Auteur :

- ▷ Abdoul Aziz Sow, docteur en droit public, option droit de l'environnement, expert foncier, post-doc au centre de recherches TETRIS (Transition écologique territoriale par la recherche et l'innovation sociale, Nice, France).
Contact : azizdabaksow@yahoo.fr

Relecteurs :

- ▷ Patrick D'Aquino (CIRAD)
- ▷ Geneviève Fontaine (TETRIS)

Référence pour citation :

Sow A. A., *Les conditions d'intégration d'un accompagnement aux communs dans les politiques publiques : le cas du contexte agrosylvopastoral du Sahel (vallée du fleuve Sénégal)* 2023. Collection Recherche. Paris, Comité technique « Foncier & développement » (AFD-MEAE).

Cette étude a été réalisée en 2022 et publiée en 2023.



Ce travail est sous licence Creative Commons CC-BY-ND

Pour voir une copie de cette licence visitez le site : <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/>

Maquettage : Philippe Laura et Hélène Gay

SOMMAIRE

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	6
INTRODUCTION	7
DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	8
I. SITUATION AGROPASTORALE DU DIÉRI ET RÉGULATION DES USAGES	9
1. Une activité pastorale secrétant ses propres normes	9
2. Un encadrement régulé du diéri	12
3. Des enjeux exacerbés du foncier pastoral	14
II. LECTURE CRITIQUE AVEC UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS	16
1. Approches théoriques et critiques	16
2. Des pâturages en partage à un besoin de sécurisation	22
3. Des efforts de juridicisation à la mobilisation du concept de communs	23
4. Application à la vallée du fleuve Sénégal	26
III. PERSPECTIVES DANS LE SENS D'UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS	33
1. Refonder les communs pastoraux sur des bases territoriales	33
2. Des arrangements institutionnels et juridiques nécessaires	36
CONCLUSION	38
INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES	39
ANNEXES	41

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD : Agence française de développement

AIDEP : Agriculture irriguée et développement économique des territoires ruraux de Podor

APESS : Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane

ASAMM : Projet d'appui à la sécurité alimentaire de Matam

AVSF : Agronomes et vétérinaires sans frontières

CADL : Cellule d'appui au développement local

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CNCR : Cadre national de concertation et de coopération des ruraux

CRAFS : Cadre de réflexion et d'action sur le foncier

DELTA : Programme de développement économique local et de transition agroécologique

DV : Directives volontaires

FIDA : Fonds international de développement agricole

FONGS : Fédération des organisations non gouvernementales (action paysanne)

LDN : Loi sur le domaine national

LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires

MCA-S : Millenium Challenge Account - Sénégal

MEPA : Ministère de l'Élevage et des Productions animales

PACR : Programme d'appui aux communautés rurales

PDIDAS : Projet de développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal

PDL : Plan de développement local

PNADT : Plan national d'aménagement et de développement territorial

PNDL : Programme national de développement local

POAS : Plan d'occupation et d'affectation des sols

PRAPS : Programme régional d'appui au pastoralisme dans le Sahel

SAED : Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta et de la Falémé

SCADT : Schémas communaux d'aménagement et de développement territorial

SIF : Système d'information foncière

UA : Union africaine

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

UP : Unités pastorales

ZAPA : Zone agricole à priorité agricole

ZAPE : Zone agricole à priorité élevage

ZP : Zone pastorale

ZSP : Zone sylvopastorale

INTRODUCTION

Les perturbations climatiques des dernières décennies, et aussi peut-être l'évolution démographique, ont certainement contribué à une rupture d'équilibre entre les systèmes de production pastorale et agricole, au détriment des pasteurs. Les sécheresses qui ont affecté le Sahel dans les années 1970-1980 n'ont pas seulement fait baisser les niveaux de production pendant quelques années, mais ont également modifié en profondeur les relations entre agriculteurs et pasteurs. À côté de ce contexte écosystémique, d'autres facteurs viennent aggraver la situation pastorale dans le Sahel, en particulier le rétrécissement de l'espace pastoral, grignoté par l'expansion des terres agricoles. Si le changement climatique affecte bien les niveaux de production, la multiplication des conflits est davantage liée à la transformation des systèmes de production qui génèrent des compétitions mal régulées autour de l'accès aux ressources – en particulier foncières – de plus en plus convoitées. Le changement climatique accentue la pression foncière, mais il n'est ni le seul facteur explicatif ni même le plus déterminant. La pression foncière est surtout liée au fait que la terre acquiert de plus en plus de valeur et devient de plus en plus la cible de convoitises. Dans certains cas, les ressources sont présentes, voire en augmentation, mais les autorités traditionnelles ou centrales n'ont pas toujours la capacité ou la légitimité suffisante pour arbitrer les conflits relatifs à l'accès aux ressources en milieu rural.

En outre, les années de sécheresse ont décimé les cheptels, appauvrissant ainsi en profondeur les relations entre agriculteurs et pasteurs, ainsi que les bergers peuls qui dépendaient de la transhumance pour leur survie. De leur côté, les communautés d'agriculteurs ont certes eu de mauvaises récoltes pendant ces mêmes années, mais elles ont continué à produire et à générer de nouveaux surplus que beaucoup ont investi dans l'élevage.

Au Sénégal, l'élevage joue un rôle déterminant dans l'économie, dans l'alimentation des familles d'éleveur et dans l'amélioration de la productivité agricole. Basé essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles, l'élevage est de type extensif. Cependant, dans un contexte changeant, l'amplitude des mouvements des pasteurs, la transhumance, devient de plus en plus importante et les séjours dans les zones d'accueil deviennent de plus en plus longs et complexes. Ainsi, avec un mode vie caractérisé majoritairement par plusieurs régimes de mobilité et par l'accès partagé aux ressources fourragères et hydriques, le système de production pastoral semble atteindre ses limites. D'où l'intérêt de questionner cette situation agropastorale du diéri¹ avec ses usages et régulations, dont les enjeux du foncier nous poussent à questionner l'adéquation ou la pertinence de l'approche par les communs pour desserrer les contraintes liées aux ressources pastorales et éviter l'apparition/accentuation des conflits d'usage, de voisinage, d'accès/circulation.

1. Terme d'origine toucouleur qui désigne la zone non inondable de la vallée du fleuve Sénégal.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Quelques étapes phares ont ponctué cette recherche : la revue de la littérature d'une part et, d'autre part, quelques entretiens qualitatifs avec des acteurs du foncier pastoral dans la vallée du fleuve Sénégal. Dans cet intervalle, nous avons présenté la revue bibliographique lors d'un atelier de partage en juin 2021 au tiers-lieu à Nice (au centre de recherche TETRIS : Transition écologique territoriale par la recherche et l'innovation sociale).

Par ailleurs, nous avons participé en novembre 2021 à un atelier national à Dakar (en qualité de membre du comité scientifique et d'organisation) sur la sécurisation du foncier pastoral à travers quelques outils (plan d'occupation et d'affectation des sols – POAS – et unités pastorales). Cet atelier a réuni plus de 200 participants et a été présidé par les ministres de l'Agriculture et de l'Élevage. L'occasion a été saisie pour faire réagir les autorités sur les conditions d'un accompagnement effectif d'une sécurisation du foncier pastoral par les communes. Nous avons surtout retenu de cet atelier la reprise du projet de Code pastoral qui est déjà dans le circuit administratif. Sa publication sera l'occasion de sécuriser mieux encore le foncier pastoral en prenant en compte les communes.

I. SITUATION AGROPASTORALE DU DIÉRI ET REGULATION DES USAGES

Cette première partie sera l'occasion de décrire la façon dont le diéri (en tant que zone pluviale aux ressources limitées et variables en fonction de la saison) est effectivement utilisé depuis longtemps pour divers usages extensifs qui s'entrecroisent ou se succèdent selon les saisons, et qui sont basés sur des arrangements entre usagers. Ensuite, une description détaillée de la façon dont ce « multi-usage » est officiellement géré et encadré par les institutions publiques nationales et locales afin d'en assurer la sécurité juridique qui est, *in fine*, l'objectif fondamental.

1. UNE ACTIVITE PASTORALE SECRETANT SES PROPRES NORMES

Au Sénégal, 30 % de la population vit, au moins en partie, des produits d'élevage. La principale zone d'élevage est le Ferlo, région adaptée à la pratique d'un élevage extensif mobile. C'est une zone de départ et de transit du bétail en saison sèche et une zone d'accueil des troupeaux en saison des pluies. Le système pastoral local est caractérisé par l'accès partagé à l'espace et aux ressources naturelles : foncier, fourrages, eau et bois. Depuis quelques décennies, de nombreux forages pastoraux ont été réalisés dans la région, modifiant profondément l'économie de ce territoire. Mais en tout état de cause, le diéri recèle des potentialités et contraintes liées à l'usage des ressources.

En effet, le diéri du Sénégal rime naturellement avec l'élevage extensif, qui est l'un des secteurs économiques qui présentent le plus d'opportunités pour les populations des régions arides et semi-arides. Une multitude d'activités dans ce domaine offrent des garanties de revenus et de produits alimentaires. Le secteur offre beaucoup d'opportunités aux populations, tant par la diversité des types d'élevage (bovin, ovin, caprin...) que par la multiplicité des activités qui lui sont rattachées : embouche, production laitière, transformation de produits laitiers et vente de bétail. L'élevage joue ainsi un rôle important dans l'économie nationale, notamment en milieu rural où il constitue l'un des principaux secteurs de création de richesse : près de 35 000 ménages tirent l'essentiel de leurs revenus de ce secteur. Ainsi, les enjeux majeurs de l'élevage portent principalement sur l'accroissement des productions animales dans des systèmes d'exploitation durables, l'approvisionnement régulier et le développement des marchés des industries animales, la sécurisation des systèmes pastoraux et agropastoraux, la sauvegarde des ressources naturelles, la préservation de la santé publique et la professionnalisation des producteurs.

L'élevage se fait selon le mode extensif suivant la disponibilité en eau et des pâturages du cheptel. Ce type d'élevage, basé sur l'exploitation des ressources naturelles, reste très vulnérable aux aléas climatiques. En saison des pluies, les éleveurs s'installent autour des points d'eau temporaires. À la fin de la saison des pluies, le bétail profite largement des résidus de récolte avant le départ pour une transhumance vers le Ferlo pour le gros du troupeau bovin. Ces relations engendrent et secrètent des règles souvent non écrites qui serviront de base à différentes formes de régulations institutionnelles ou organisationnelles.

Ces groupes de pasteurs développent des systèmes d'élevage singuliers, malgré les sécheresses récurrentes et l'aridité du milieu². Depuis bien longtemps, des communautés pastorales ont su développer et reproduire des modes d'élevage qui combinent judicieusement plusieurs espèces de ruminants de races locales très rustiques et adaptées aux conditions sévères du milieu. Ces pasteurs gèrent des troupeaux familiaux associant généralement des bovins, des ovins et caprins dans les zones pastorales. À ces animaux d'élevage s'ajoutent de manière incontournable différents animaux de selle, chevaux et dromadaires, assurant les liaisons fréquentes entre campements ou entre campements et marchés, et qui sont indispensables à la reconnaissance de nouveaux pâturages et points d'eau.

Au fil du temps, une grande diversité de systèmes d'élevage pastoraux s'est ainsi construite. Ils associent deux éléments stratégiques qui garantissent leur reproduction dans des milieux où les aléas sont fréquents. Il s'agit d'abord de l'ancrage autour d'un point fixe jouant le rôle de terroir d'attache. Il est souvent constitué d'une mare permanente, d'un puit ou d'un forage, sur lesquels des droits fonciers ont été acquis progressivement avec le temps. C'est ensuite un vaste espace pastoral accessible par la mobilité, la richesse des parcours étant déterminée par la pluviosité annuelle des zones. Il intègre diverses aires pastorales d'une amplitude variant entre quelques dizaines de kilomètres pour les systèmes pivotants autour des puits ou des forages. L'accès à ces espaces n'est pas libre et anarchique, contrairement aux apparences. Il est négocié et régulé par les groupes exerçant des droits d'usage prioritaires, mais non exclusifs, sur les points d'eau permanents et le pâturage attenant. La saison des pluies permet pendant quelques mois une très grande dispersion des troupeaux qui valorisent de vastes étendues de pâturage. La longue saison sèche qui suit se traduit, quant à elle, par une concentration de l'activité humaine et animale autour des points d'eau permanents, constitués par des puits et des forages, en plus des déplacements ou transhumance, bien organisés et orchestrés selon un schéma variable selon les périodes et la rareté des ressources, et reposant sur une connaissance fine des ressources locales, des parcours possibles et des droits régulant les accès.

Les contraintes socio-économiques à la mobilité sont le résultat des tendances de pression agricole croissante (croissance démographique, baisse de la fertilité des sols, stratégies paysannes de conquête des terres pastorales). En premier lieu, elles sont liées à la pression humaine venant des zones agricoles et agro-pastorales saturées (cas du delta du fleuve Sénégal). Les pratiques agricoles sur les terres pastorales constituent en effet souvent la seule possibilité d'acquérir des terres pour une grande majorité de paysans sans terre des zones agropastorales. Une autre menace connexe est liée à l'exploitation précoce des pâturages en début de saison des

2. Bonnet Bernard, *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. URL : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2013-4-page-71.htm

pluies du fait de la remontée de plus en plus anticipée des troupeaux des zones agricoles et agropastorales récemment saturées. À cela s'ajoute aujourd'hui le phénomène du fauchage du tapis herbacé, souvent revendu sur le marché (dans certaines communes de la vallée, on a tenté de réguler cette activité en intégrant des règles et sanctions dans le POAS).

On observe des mouvements de territorialisation socio-ethnique d'espaces pastoraux conduisant parfois à l'exclusion et à des formes de non-réciprocité, ou encore d'appropriation privative d'infrastructures publiques (puits, monétarisation de l'accès, rente). D'une manière générale, l'insuffisance et la dégradation du parc d'infrastructures publiques, notamment des puits et forages pastoraux, rendent plus vulnérables les pasteurs les plus mobiles en réduisant leur accès aux ressources en pâturage et en renforçant les risques de conflits

La zone sylvopastorale possède un important cheptel et de fortes potentialités. Mais le développement de ce secteur est limité par des contraintes multiples et de divers ordres³. Les principales contraintes du sous-secteur de l'élevage sont les suivantes :

- ▷ l'insuffisance des points d'eau pour l'abreuvement du bétail (pannes fréquentes et prolongées des forages, assèchement des mares en saison sèche) ;
- ▷ le faible niveau d'organisation des éleveurs ;
- ▷ les surcharges des pâturages à proximité et autour des forages ;
- ▷ l'absence d'une sécurisation foncière pour les activités pastorales ;
- ▷ l'insuffisance des parcours de bétail, surtout dans les zones agropastorales complètement déboisées ;
- ▷ les conflits entre agriculteurs et éleveurs autour de l'exploitation des ressources naturelles (pâturages et utilisation des points d'eau en particulier).

L'économie locale de la zone sylvopastorale dépend étroitement du climat et de ses variations. De ce fait, la variabilité et le changement climatiques constituent une menace sérieuse pour le développement agrosylvopastoral de cette zone. Plusieurs études ont permis d'identifier de grands risques climatiques majeurs pour le développement des activités économiques de la région. Les impacts observés montrent une évolution à la baisse de la pluviométrie, une hausse certaine des températures moyennes, des perturbations sur la disponibilité de ressources hydrauliques, des sols et espaces cultivables. N'empêche, les acteurs tentent tant bien que mal d'encadrer cet usage multiple du diéri comme étant constitutif d'un terrain fertile de « chocs sociaux » justifiant une régulation des acteurs et des actions sur un même espace fortement disputé et, par conséquent, potentiellement conflictuel.

3. Cheikh Tidiane Wade, *Développement de l'élevage dans la zone sylvopastorale : l'apport des unités pastorales*, IED AFRIQUE, <https://www.iedafrique.org/Developpement-de-l-elevage-dans-la-zone-sylvopastorale-l-apport-des-Unites.html>

2. UN ENCADREMENT RÉGLÉ DU DIÉRI

Depuis quelques années, différentes réformes – sur les plans politique, juridique, réglementaire et institutionnel – tentent d’encadrer la gestion des ressources pastorales et, par la même occasion, la politique pastorale. Cependant, elles ne prennent pas pour l’instant suffisamment en compte le développement de l’élevage pastoral, dont l’importance économique et l’adaptation au contexte pédoclimatique sont peu valorisées.

Les contraintes se sont traduites par une vulnérabilité des écosystèmes pastoraux, nécessitant des actions précises d’atténuation et d’adaptation aux perspectives climatiques futures afin d’en maîtriser les impacts potentiels, notamment en termes socio-économiques pour les 60 % de la population dont la subsistance dépend directement de ces ressources.

Le processus de décentralisation (création des communautés rurales dans les années 1972, régionalisation et transfert de compétences en 1996, Acte III de la décentralisation et communalisation intégrale en 2013), la définition des circonscriptions territoriales des nouvelles entités retenues et la gestion des ressources naturelles entre les collectivités sont devenues plus complexes. En effet, deux types de compétences ont été dévolues aux collectivités territoriales : des compétences d’ordre général (toute demande sociale locale) et des compétences transférées. La gestion des ressources naturelles fait partie de ces dernières, même si les collectivités peinent parfois à trouver les moyens de leurs politiques locales. La particularité du foncier pastoral au Sénégal est que la gestion du foncier est dévolue aux communes à travers les zones de terroir, mais que la politique pastorale est directement conduite par l’État à travers le ministère de l’Élevage et des Productions animales. Cette situation particulière rend les enjeux cruciaux et les jeux des acteurs fortement concurrentiels.

Les réformes territoriales ne sont pas toujours menées de front ni bien articulées aux réformes sectorielles, lesquelles suivent leurs propres logiques et reposent sur des découpages territoriaux différents.

Les politiques agricoles et les transformations⁴, sur le terrain, des agricultures sénégalaises (diversification, intensifications locales, extension des terres, cloisonnement de périmètres, etc.) transcendent les découpages communaux par exemple, alors que les réserves forestières y forment des enclaves. L’élevage transhumant, essentiellement extensif et basé sur différentes formes de mobilités saisonnières, est remis en question dans cette nouvelle configuration spatiale. Déjà fragilisé par la fermeture de l’espace liée à l’extension des surfaces cultivées, l’élevage extensif risque de se heurter, à terme, au fractionnement des territoires et des modes de gestion locale des ressources pastorales (pâturages et eau) qu’induit la communalisation.

Parallèlement, le transfert de compétences plus nombreuses aux maires peut autant favoriser une meilleure gestion des ressources pastorales et des relations entre agriculteurs et éleveurs qu’amplifier la marginalisation des éleveurs, selon les localités. Ainsi, avec ce mode vie caractérisé majoritairement par plusieurs régimes de mobilité⁵ et par l’accès partagé aux ressources

4. Voir FIDA, *L’avenir de l’agriculture au Sénégal : 2030-2063. Étude de cas : défis et opportunités pour les projets financés par le FIDA*, HUB FIDA Afrique de l’Ouest, novembre 2020, 38 p. <https://www.ifad.org/documents/>

5. La mobilité pastorale est considérée comme une caractéristique essentielle des systèmes pastoraux. Elle concerne la nomadisation ou encore la transhumance en fonction de la disponibilité des ressources (eaux, pâturages, sels minéraux...). Cependant, les sociétés pastorales sont exposées à des incertitudes liées à la très grande variabilité

fourragères et hydriques semble atteindre ses limites, bien que le mode de régulation de l'accès aux ressources qu'il représente paraisse plus adapté aux conditions d'incertitude extrême de ces régions. En effet, ces modes d'utilisation ne sont pas fixés, ils évoluent constamment au gré des générations comme des localisations et des contextes institutionnels, mais il y a un « fond », une logique collective, une façon de voir les interactions société/environnement qui pourrait s'apparenter à ce que l'on définit aujourd'hui comme « communs » au sens d'Ostrom.

Ce rapport entre les hommes et les ressources évolue certes, mais les fondamentaux demeurent, d'un pays à un autre, couvrant tout le Sahel : partage, règles consensuelles, parfois même juridicisées (textes juridiques, chartes, etc.), mais le socle reste inébranlable. Les usages communs et les pratiques d'accès partagé des ressources sont fortement ancrés dans les pratiques et traditions sahéniennes, surtout lorsqu'on les traite en lien avec la gestion de la terre et des ressources naturelles. Quand on aborde les questions de l'accès à la terre, on évoque souvent les titres de propriété formels qui, en soi, ne constituent pas une garantie réelle de sécurisation pour les communautés de pasteurs en particulier⁶. Ce mythe du titre n'est pas encore fortement ancré dans les consciences collectives. Mais le continent africain se caractérise par une grande diversité dans les modes d'usage de la terre et dans la définition des ayants droit sur les ressources.

Pour savoir quels droits doivent être protégés en assurant une gestion durable des ressources naturelles, il est donc crucial de prendre en compte un ensemble de facteurs sociaux, politiques et économiques pour saisir cette diversité sans la déformer. Ces droits sont inscrits dans des contextes culturels et historiques particuliers et se caractérisent souvent par leur oralité et leur caractère informel. Les politiques foncières mises en place entretiennent des rapports ambivalents avec ces normes d'appropriation de la terre et avec les autorités traditionnelles qui les régulent ; mais, en tout état de cause, la gestion des communs, à travers des régulations séculaires non écrites, fait partie intégrante de la réalité du Sahel en particulier dans la problématique pastorale, même si les politiques publiques ne semblent pas encore avoir trouvé le bon ancrage de leur intégration juridico-institutionnelle. Les tentatives d'expérimentation se retrouvent dans les approches des projets de développement, souvent sous financement des bailleurs de fonds.

Dans l'analyse du phénomène, il est évident pour nous de revisiter les travaux d'Ostrom qui s'intéresse aux situations complexes et multi-niveaux de dilemmes sociaux. Son approche cherche à saisir les dynamiques d'évolution des rapports socio-économiques en lien avec les évolutions des systèmes socio-écologiques. Dans ce cadre global de réflexion, elle a été amenée à travailler sur les communs. Son analyse, qui débute en 1986, apporte des éléments pour apprécier la dynamique de l'évolution des arrangements institutionnels dans des contextes comme celui du Sahel actuel, car elle considère comme interdépendantes les évolutions des contextes écologiques, démographiques, politiques (structuration des politiques publiques) et les

des ressources offertes par les milieux naturels. En outre, les menaces qui affectent la mobilité concernent non seulement l'environnement, mais aussi les moyens de subsistance des éleveurs. Voir pour plus de détails : Hiya Maidawa M., Andres L., Yamba B., Lebailly P., *Mobilité pastorale au Sahel et en Afrique de l'Ouest : essai de synthèse*, 16 p. https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/194584/1/Essai_synth%C3%A8se_mobilit%C3%A9%20pastorale%20au%20Sahel%20et%20en%20Afrique%20de%20l%27Ouest.pdf

6. Voir en annexe notre expérimentation des mises en défens pastorales avec des démarches particulières de formalisation des terres pastorales.

évolutions des rapports socio-économiques et des règles les régulant (notamment sur la propriété et l'usage).

D'où la pertinence d'un questionnement scientifique dans une perspective de construction de nouveaux paradigmes, non du côté des acteurs qui, au quotidien, vivent cette richesse sociétale, mais plutôt des chercheurs et décideurs politiques.

3. DES ENJEUX EXACERBES DU FONCIER PASTORAL

Oussouby Touré⁷ rappelle que, pendant longtemps, le fonctionnement des systèmes agricoles et pastoraux a reposé sur la valorisation de la complémentarité des milieux dans un contexte caractérisé par l'abondance relative de l'espace disponible. Dans les zones sahéliennes où la faiblesse des précipitations et leur irrégularité spatio-temporelle ne permettent pas de développer une agriculture intensive, on constate que c'est l'élevage pastoral qui constitue le système d'exploitation dominant. Cette activité, intrinsèquement liée à l'histoire de la communauté peulhe, subit aujourd'hui des menaces et des concurrences fortes en raison de divers facteurs à la fois exogènes et endogènes, fruits d'enjeux politico-économiques nationaux, voire internationaux. En effet, le foncier pastoral se retrouve à la croisée des chemins face à l'épreuve d'une recomposition de l'espace rural. Les systèmes agricoles et pastoraux ont connu des reconfigurations importantes au cours des quarante dernières années, sous l'effet de changements institutionnels et socio-économiques (augmentation de la pression foncière, modification des systèmes agroécologiques, croissance de la demande en produits animaux, mise en œuvre de la politique de décentralisation, etc.). Les équilibres anciens entre activités agricoles et pastorales sont bouleversés par de nouvelles concurrences pour l'accès aux ressources naturelles (résidus de récolte, points d'eau, zones dédiées traditionnellement à la pâture, ressources fourragères), qui s'expriment de manière accrue entre agriculteurs et éleveurs, mais aussi entre éleveurs résidents et transhumants.

Ainsi, l'expansion des cultures dans les zones agropastorales a entraîné une modification progressive des relations entre l'agriculture et l'élevage dans la vallée du fleuve Sénégal. Si des formes de complémentarité ont été développées, il reste que la cohabitation entre ces deux activités s'est surtout traduite par un accroissement des concurrences autour de l'accès à l'espace. Une telle évolution est d'autant plus inéluctable que la stratégie adoptée par la plupart des agriculteurs consiste à accroître leurs productions par l'extension des surfaces cultivées, de manière à maximiser la productivité du travail. Dans un tel contexte, le recours à la culture attelée, diffusée par les sociétés d'encadrement agricole, a favorisé l'agrandissement des superficies emblavées grâce au défrichement des réserves foncières. Ainsi, tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en zones de culture, sans considération des usages anciens qui privilégiaient l'utilisation partagée des ressources naturelles ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de pâture pour le bétail. La recomposition des espaces ruraux a renforcé les inégalités d'accès aux ressources naturelles, au détriment des systèmes d'élevage pastoral à faible ancrage foncier. Pour faire face aux défis liés de cette situation, les acteurs ruraux ont cherché à mettre en œuvre des solutions alternatives basées sur la

7. Touré, O, *Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest : des modèles divers et riches d'enseignements*. IIED, Londres, 2018, 58 p.

délimitation et l'aménagement d'enclaves pastorales et de pistes à bétail. Dans la plupart des cas, ces expériences ont été rendues possibles parce qu'elles se sont adossées à un processus de négociation entre des acteurs ruraux déjà engagés dans des relations sociales plus ou moins anciennes.

Les terres pastorales sont également menacées par l'extension des grandes agglomérations urbaines et par la spéculation foncière entretenue par l'émergence d'une classe moyenne aspirant à accéder à un logement décent. Dans ce contexte, des terres sont achetées par des promoteurs immobiliers autour de certaines grandes villes, qu'il s'agisse de champs ou de zones de pâture. Au cours de la période récente, le phénomène de la conversion des terres pastorales en parcelles d'habitation a pris de l'ampleur dans certaines zones (celles des Niayes au nord de Dakar par exemple).

Depuis quelques années, les pouvoirs publics ouest-africains semblent mieux apprécier l'importance économique et sociale du pastoralisme, ainsi que le rôle crucial que joue la mobilité dans la productivité du cheptel. Ainsi, les politiques publiques cherchent à valoriser la contribution du système d'élevage pastoral dans les économies au niveau local, national et régional (par exemple le dispositif juridique dédié au secteur de l'élevage relatif à la transhumance transfrontalière dans l'espace CEDEAO). Certains pays, comme le Niger, disposent déjà des textes juridiques sur la gestion des ressources naturelles. Au Sénégal, un projet de Code pastoral est toujours en latence depuis 2013 même si, en 2021, lors d'un atelier sur le plan d'occupation et d'attribution des terres et les unités pastorales⁸, le ministre de l'Élevage a assuré que cette loi devrait passer à l'Assemblée nationale dans un délai raisonnable. De plus en plus, les terres pastorales sont victimes de prédatons et se réduisent de plus en plus, ce qui encourage une approche de sédentarité pastorale et remet ainsi en cause des logiques sociales fortement encadrées et culturellement intégrées. Cette « divagation des champs », est aujourd'hui un fléau que l'approche des communs pourrait permettre de résoudre.

Typologie des principaux droits pastoraux recensés au Sahel

Droit	Degré d'ouverture
Usage en commun	+++
Usage prioritaire	++
Passage	+/-
Privé exclusif	Temporaire

8. Atelier national coorganisé par la SAED et l'AVSF sur l'articulation entre les POAS et les unités pastorales en novembre 2021 à Dakar.

II. LECTURE CRITIQUE AVEC UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS

Au regard de la situation complexe du diéri, que les pouvoirs publics tentent d'encadrer au nom d'une sécurisation foncière générique, force est de noter que l'approche par les communs apparaît comme une opportunité et semble conforter ces logiques et régulations des rapports entre les acteurs et les ressources.

1. APPROCHES THÉORIQUES ET CRITIQUES

Les recherches théoriques et pratiques sur les communs ont retenu l'attention des chercheurs depuis longtemps, mais un regain d'intérêt est constaté ces dernières années (Dardot et Laval, 2014 ; Bollier, 2015 ; Coriat, 2016 ; Cornu *et al.*, 2017 ; Bousquet *et al.*, 2018). Plusieurs approches et démarches sont déployées mais, pour ce qui concerne l'Afrique, et le Sahel en particulier, la porte d'entrée est intrinsèquement liée à la gestion de la terre et des ressources, mais aussi au processus de décentralisation administratif et économique. Nous analyserons quelques documents théoriques et quelques publications du Comité technique « Foncier & développement » plus spécifiques, qui nous semblent assez englobants pour aborder les communs dans la sécurisation du foncier pastoral.

Sous les pavés du monologisme juridique : la plage des communs et de néo-communautés

Dans cet ouvrage, Étienne Leroy évoque les grands axes d'une analyse bibliographique sur les communs à travers trois éléments :

- ▷ notre société contemporaine a perdu l'expérience des communs ;
- ▷ la redécouverte des communs suppose de préférer le paradigme du partage à celui de l'échange ;
- ▷ la problématique des communs pose nécessairement la question du pluralisme juridique.

S'agissant de cette perte de l'expérience des communs, la société moderne a entendu généraliser la conception positive du droit comme étant un monopole de l'État en faisant prévaloir une conception abstraite de la norme juridique renforçant sa prétention à la neutralité socio-politique. Comme le montraient les travaux fondateurs de Jacques Lenoble et François Ost (1980), ceci a abouti à la formulation très alambiquée de l'article 542 du Code civil : « *Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou de plusieurs communes ont un droit acquis* ». L'usage du terme « bien » est discutable ici dès lors que la libre aliénation que suppose sa définition classique est encadrée par la gestion commune, donc non discrétionnaire, mais s'inscrit dans le contexte d'une généralisation de la propriété comme « *droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue [...]* » (article 544).

La reconnaissance de communs ou de communaux représente donc non seulement un obstacle pour la généralisation des régimes de propriété privée, mais aussi, plus généralement, une difficulté pour le fonctionnement des marchés fonciers et du marché capitaliste. Leroy estime que la tendance de ces deux derniers siècles était donc à leur disparition, même si, localement, les sociétés paysannes devaient trouver des solutions de contournement ou de détournement du droit civil pour gérer des ressources communes : droits de chasse et de pêche, prélèvements de bois de chauffage, cueillette de fruits sauvages ou de champignons, collecte de produits ligneux, etc. Il y avait donc d'un côté un droit positif invoqué, et d'autant plus insupportable qu'il est

mobilisé par des « étrangers » à la vie locale et, de l'autre, un vaste dispositif de pratiques baptisées « usages locaux ou coutumes » qui relèvent des habitus immémoriaux tout en étant très actuels.

La dimension économique sera relancée par l'article *The tragedy of the commons* (Hardin G., 1968) traitant d'un problème de surpâturage par des troupeaux dont les bergers n'ont pas su, pu ou voulu contrôler le nombre, aboutissant à la destruction de la ressource commune, l'herbage. L'auteur conclut que toute situation ne relevant pas de la propriété privée court le risque de la disparition de la ressource ; plus clairement, toute détention en communs est condamnée comme aboutissant à la disparition de la ressource que seule la propriété privée est susceptible de protéger. Cette primauté de l'individualisme juridique via la reconnaissance de cette seule propriété privée serait donc une condition « de vie ou de mort » et sera étendue aux ressources « publiques », donc contrôlées par l'État. Si, depuis lors, les erreurs de cette conception sont reconnues, le mal était déjà fait et la « tragédie » collait à la référence aux communs d'une manière indélébile : qui dit communs dit tragédie.

En conclusion, quand on ne dispose pas de ce filtre interprétatif qui permet d'analyser ces modes de gestion comme une production hybride et complémentaire de modes de sécurisation validant l'appropriation individuelle et collective, on risque d'ouvrir la boîte de Pandore en considérant toute situation de gestion en communs comme antiéconomique et contreproductive. Car, en particulier chez les juristes civilistes, fortement monologistes, la tendance est de réduire les droits à celui de l'État pour ce qui concerne la souveraineté ou du particulier pour ce qui concerne la propriété (article 537 du Code civil).

Concernant la redécouverte des communs supposant préférer le paradigme du partage à celui de l'échange, l'Afrique est un terreau fertile à une telle approche au regard de la conception communautaire du bien commun : on accepte une circulation du bien et sa gestion partagée au détriment d'une conception civiliste et commerciale de « l'échange ». En effet, lorsque les communs ainsi pratiqués aboutissent à une reconnaissance sociale, puis à sa sanction comme obligatoire, les communs donnent naissance à des communautés, et réciproquement. Tous les communs reposent sur une organisation sociale dite communauté, et toute communauté repose nécessairement sur un partage qui la spécifie, donc sur un commun potentiel.

Enfin, la problématique des communs pose nécessairement la question du pluralisme juridique en nous ramenant à l'essence même de la règle de droit qui est ou doit être la codification du fait social dans le respect de principes intangibles, mais aussi de la stabilité et de la cohésion sociétales. Cette optique remet en cause encore une fois le monopole de l'État dans la définition des normes, en ce sens qu'il ne lui appartient plus de reconnaître ou non telle ou telle norme et de l'intégrer ainsi à ce qui est considéré comme le droit positif de la société. En revanche, c'est chaque groupe ou société qui sélectionne les normes sous lesquelles il entend s'inscrire, au risque de voir ses choix invalidés et « sanctionnés » (exemple des modes alternatifs de gestion des conflits fonciers, de la problématique de la régulation, etc.). La pluralité est le facteur déterminant de toute organisation en « communs » et « *le pluralisme commence à trois éléments, le dualisme n'étant, le plus souvent, qu'une forme déguisée de monisme* » conclut Leroy.

Communs et transformations sociales : expériences européennes sous un regard pluriel

Ce numéro spécial 2016 des *Cahiers de recherche* de la Chaire ESS-UPeM (université Paris-Est Marne-la-Vallée) a retenu notre attention par une redéfinition du périmètre des communs au

travers de plusieurs expériences européennes en partant d'une hypothèse interrogative : est-il possible de concevoir certaines des réalités de l'économie sociale et solidaire (ESS) comme des modèles de commons en se référant à la définition générique qu'en propose Coriat (2015) à la suite d'Ostrom (1990). Plus précisément, sur la base de cette définition, les réalités de l'ESS visées, comme les pôles territoriaux de coopération économique, les monnaies locales complémentaires, les communautés alternatives ou encore les territoires zéro chômeur de longue durée dessinent-elles une nouvelle catégorie de commons ? À côté des commons traditionnels autour des ressources naturelles et des commons numériques autour de communautés de connaissance, ces réalités pourraient être qualifiées de commons ESS ou de commons sociaux ? Cette quête d'un périmètre des commons nous intéresse dans notre approche.

On peut noter d'abord une définition plurielle des commons : traditionnels avec les ressources naturelles ou numériques (communautés de connaissance), mais aussi « émergents » à l'image du commun des capacités (cf. Geneviève Fontaine) avec quatre axes interdépendants (gouvernance, communautés, accessibilité et ressources). Elle s'appuie aussi et surtout sur l'hypothèse que développer intentionnellement des commons en tant que cadres institutionnels basés sur la coopération, la réciprocité et la confiance peut favoriser la diffusion de modes de pensée et de comportements susceptibles de participer à une transformation globale et durable de nos systèmes de production et de nos sociétés en faveur d'un développement durable. Cependant, les commons ne sont pas figés et évoluent. On peut les voir comme un système vivant associant étroitement une ressource, une communauté et des règles. De plus, les capacités, tout comme le développement durable qu'elles sous-tendent, ou la dynamique de transformation sociale recherchée, nous invitent à penser les commons de capacités dans une logique de progression incrémentale c'est-à-dire d'amélioration continue. Le commun de capacités peut donc être vu comme un système vivant associant étroitement une ressource, une communauté et des règles, évoluant vers la prise en compte effective (dans les objectifs, règles et pratiques) et de plus en plus intense du développement équitable des capacités des générations présentes et futures. Enfin, les échelles sur lesquelles on travaille aujourd'hui, par exemple avec les pactes commons urbains (Italie, Charte de Bologne) étendent le périmètre des commons à de nouvelles problématiques loin des urgences du Sahel (pastoralisme).

L'intérêt de la mobilisation de cet écrit pour la présente étude est de permettre l'établissement – *via* l'analyse des commons – des liens avec d'autres enjeux sociétaux et de voir que s'y jouent les mêmes types de tensions dialogiques entre régulations par des communautés, politiques publiques descendantes et évolutions du contexte socio-économico-institutionnel.

Travaux du Comité technique « Foncier & développement »

Ces travaux se focalisent sur une approche foncière et anthropologique des commons, surtout dans les pays en développement, ce qui nous conduira à analyser ensuite une dizaine de publication parmi lesquelles :

- ▷ 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.
- ▷ Le Roy Étienne, *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, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, décembre 2019 ;
- ▷ Aubert Sigrid, D'Aquino Patrick, Bousquet François, Antona Martine, Toulmin Camilla (dir.), *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, octobre 2019.
- ▷ Godin Alexis, *Concurrences spatiales, libre accès et insécurité foncière des éleveurs (sud-ouest du Burkina Faso)*, les cahiers du Pôle Foncier/CTFD, n° 20/2018.

Comme toutes les recherches du CTFD, la porte d'entrée reste toujours la gestion des ressources naturelles et la prise en compte des communs dans les processus de codification juridique, avec la remise en cause du dogmatisme juridique pour une ouverture et flexibilité dans la fabrication des lois, mais aussi des projets et programmes de développement. Il est bon de rappeler qu'en milieu rural, la mise en œuvre des projets se heurte toujours aux enjeux des questions foncières dont les solutions techniques ne suffisent toujours pas à améliorer les conditions de vie des populations. Ce lien entre gestion des ressources naturelles et réalités sociologiques (*ubi societas ubi jus*) est une quête perpétuelle d'un équilibre entre des intérêts individuels à court terme et la réactivation des solidarités sociales et écologiques inscrites sur la durabilité.

Principes et menaces dégagés par Elinor Ostrom sur la réflexion des communs

Les communs désignent les formes d'usage et de gestion collective d'une ressource ou d'une chose par la communauté (Festa, 2018). Selon cet auteur, c'est une notion qui permet de sortir de l'alternative binaire entre public et privé en s'intéressant davantage à l'égal accès et au régime de partage et de décision plutôt qu'à la propriété. Ainsi, il est également pertinent de faire le constat de la pluralité des termes (communs, commun, biens communs, bien commun) utilisés dans les différents contextes disciplinaires et territoriaux actifs dans le débat sur les communs, qui se caractérise par une forte dimension pluridisciplinaire et internationale (Coriat, 2017 ; Cornu, 2017). Comment s'orienter alors dans ce bouillonnement conceptuel, saisir les éléments caractéristiques des communs et les distinguer des notions voisines sans figer une élaboration en constante évolution ? Hess et Ostrom (2007) définissent les « communs » comme toute « ressource partagée par un groupe de gens ». À cette définition s'ajoutent trois principaux éléments constitutifs qui permettent de les identifier et de les caractériser. Il s'agit d'abord d'une ressource (une chose tangible ou intangible), ensuite une communauté, et enfin une pratique de mise en commun ou de faire en commun qui établit des règles d'accès et de partage. C'est trois éléments, même s'ils peuvent s'articuler de façon variable, permettent néanmoins d'avoir un schéma analytique de la notion du « commun ».

La parution du célèbre article du biologiste Hardin (*The tragedy of the commons*, 1968) a stimulé les débats sur les communs. Grâce à l'analyse d'expériences repérées partout dans le monde, il apparaît que la surexploitation des communs décrite par Hardin comme issue nécessaire de l'accès collectif à une ressource limitée – qu'il s'agisse de pâturages, de ressources halieutiques

ou de nappes phréatiques – peut être évitée dès lors que des utilisateurs s'organisent pour gérer le bien selon des règles de partage et de réciprocité.

L'analyse des communs est aujourd'hui plus que jamais d'une très grande actualité pour tous ceux qui souhaitent dépasser les discours apologétiques sur le marché. Ainsi, Ostrom est l'une des auteurs qui ont sans doute le plus contribué à faire de cette question – très éloignée des préoccupations dominantes des économistes durant ces dernières décennies – un objet majeur de réflexion et de recherche. Ses apports empiriques et théoriques, notamment en réponse à l'argumentation (trop) célèbre de Hardin (1968) sur la « tragédie des communs » ont été essentiels dans ce domaine, comme le remarque par exemple Boyle (2003). Ses travaux ont montré comment l'étude de formes de propriété et de gestion collective, outre l'intérêt qu'elle présente en elle-même, permet des avancées majeures dans la compréhension de nos économies, au-delà des idées dominantes sur lesquelles ont portées la plus grande partie des analyses des économistes, des marchés, les firmes ou des institutions publiques.

Les analyses faites par Ostrom sur les communs sont marquées par une préoccupation centrale sur les « *communs de ressources auto-organisés et autogouvernés* ». Celle-ci y revient tout au long de ses travaux et met en évidence la très grande diversité des arrangements institutionnels construits par les communautés, et surtout insiste sur le fait que ces arrangements ne relèvent strictement ni du marché ni de l'État, qu'ils ne reposent pas sur une « *régulation directe par une autorité centrale* » (*direct regulation by a central authority*, Ostrom, 1990, p. 182), et que leur réussite repose sur « *une riche combinaison d'instruments publics et privés* ». Cette vision oriente l'appareil analytique qu'Ostrom a construit comme assise à ses études empiriques des communs et sa théorisation des institutions, qui a vocation à une portée plus générale comme théorie de la diversité institutionnelle.

Ainsi, Ostrom définit les règles de gestion des « communs » comme des « *compréhensions partagées par les acteurs, ayant traits à des prescriptions effectives, définissant quelles actions ou quels résultats sont requis, interdits ou permis* » (Ostrom et Basurto, 2011, p. 319). Elle propose aussi une classification des règles qui s'appuie sur le langage des théories de jeux (Ostrom, 2010). Les règles définissent différentes positions et les actions qui leurs sont attribuées. Les règles d'entrée-sortie définissent qui est éligible aux différentes positions et les conditions dans lesquelles un individu peut accéder et quitter (par choix ou obligation) une position. Les règles de choix spécifient les actions possibles ou obligées (ou interdites) attachées à chaque position, aux différentes étapes d'un processus de décision. Les règles d'attribution du contrôle définissent le niveau de contrôle des individus sur les actions ou la mise en œuvre d'une activité. Les règles d'information agissent sur le niveau d'information disponibles sur les actions des divers acteurs, et sur les liens entre actions et résultats (elles définissent des droits et des obligations à l'information). Les règles de paiement, ou règles de contribution et de rétribution, affectent les coûts et les bénéfices en fonction des actions des agents et des résultats. Les règles de cadrage, ou règles de ciblage des usages des ressources, définissent les conséquences, et leur ampleur, qui peuvent ou non être acceptés dans une certaine situation (un taux de pollution par exemple). Alors que les règles de choix portent sur les actions, les règles de ciblage portent sur les conséquences des actions.

Cette classification des règles permet, dans une démarche combinatoire, de concevoir des configurations institutionnelles très diverses, de même que des processus de transformations institutionnelles – c'est son objet – et surtout, ce qui va de pair, des systèmes complexes

d'affectation de droits et d'obligations (et des coûts et bénéfices) entre les divers participants à un groupe, en fonction de la définition de différentes positions. Cela prend particulièrement son sens en relation avec la conception de la propriété. Ajoutons un autre aspect important : les règles et les systèmes institutionnels se conçoivent, chez Ostrom, comme ayant une dimension de dispositifs d'incitation, ce qui apparaît en particulier dans la référence aux coûts et bénéfices comme finalités de l'action. Ainsi, l'approche dans l'analyse des communs doit proposer un synopsis des cas qui appuie la compréhension et la reconstruction des processus d'autogestion des ressources communes. À travers sa démarche indicative, Ostrom décèle huit principes fondamentaux (Ostrom, 1990, p. 90) qui apparaissent tantôt comme des régularités dans les biens communs (*commun pool resources*, CPR) dits efficaces ou comme des absents (intégraux, partiels ou non applicables aux cas) dans les biens communs considérés comme fragiles ou inefficaces. Ces principes fondamentaux concernent :

- ▷ la définition des limites d'usage/extraction des ressources ainsi que la définition des individus participant au bien commun concerné ;
- ▷ l'adéquation entre les règles d'appropriation, les ressources et les conditions locales ;
- ▷ la participation des individus à la construction des choix collectifs ;
- ▷ la surveillance des ressources, la définition des sanctions graduelles ;
- ▷ les mécanismes de résolution des conflits ;
- ▷ une auto-détermination reconnue des autorités extérieures ;
- ▷ la reconnaissance de l'auto-organisation par des autorités externes (comme l'État) ;
- ▷ une organisation multiniveau (pour les biens communs faisant partie de systèmes plus larges).

Ainsi, certains modèles qui interrogent la gestion des communs ont été, selon Ostrom, très influents dans la conception de l'action publique et dans la délégation de responsabilités de gouvernance de ces biens. Elle s'attaque ainsi séparément ou conjointement à ces modèles dans le but de déconstruire leur acception de la rationalité humaine. Parmi les modèles critiqués par Ostrom figure le modèle de Hardin de « tragédie des communs ». Pour rappel, l'auteur défendait l'hypothèse selon laquelle, dans une situation d'exploitation possible d'une ressource naturelle, tout individu cherchera naturellement à maximiser son propre bénéfice, ce qui peut conduire à une impossibilité d'agir collectivement pour la gestion d'un bien commun, car, en toute circonstance, chaque individu raisonnera par l'utilité individuelle, autrement dit défendra ses intérêts personnels. En outre, l'absence de mesures coercitives exogènes, et l'agrégation des comportements individuels conduisent inéluctablement à l'épuisement de la ressource en question, et par conséquent à la tragédie des communs. Ce problème caractérise les situations de libre accès à des ressources non renouvelables où chaque utilisateur cherchera à maximiser son bénéfice au risque d'épuiser les ressources concernées.

C'est aussi l'occasion de rappeler les menaces dégagées par Ostrom et qui peuvent aider à mieux appréhender les communs.

- ▷ *Blue-print Thinking* : lorsque les chercheurs, les décideurs politiques, les financeurs ou les citoyens proposent des solutions uniformes à une large variété de problèmes, ce qui les conduit à définir un plan directeur pour la construction du commun et à ne plus prendre le temps de l'apprentissage collectif et de la construction par essai-erreur des règles.
- ▷ La trop grande confiance donnée aux règles de vote simple ou à la règle de l'unanimité pour prendre des décisions, ce qui conduit à sous-estimer l'importance de l'adhésion collective aux règles pour diminuer le coût de la surveillance.
- ▷ Les changements exogènes trop rapides.
- ▷ La perte du sens des règles en raison de défaillances dans la transmission des raisons de ces règles.
- ▷ Le fait de se tourner trop fréquemment vers des sources d'aides financières et/ou matérielles extérieures sans implication des usagers dans les choix réalisés.
- ▷ L'aide internationale, qui ignore les connaissances et institutions locales, notamment dans les critères d'évaluation qu'elle impose.
- ▷ La corruption et autres formes de comportements opportunistes.
- ▷ Le manque d'institutions œuvrant à une échelle plus large sur lesquelles s'appuyer pour avoir notamment accès à une information scientifique fiable.

2. DES PATURAGES EN PARTAGE A UN BESOIN DE SECURISATION

Dans une intéressante contribution sur la zone pastorale de Barani au Burkina Faso (2018), A. Gonin estime que les communs sahéliens historiques protégeaient les mobilités pastorales, mais qu'ils ont été déstructurés. Les éleveurs n'ont plus d'accès sécurisé aux ressources pastorales, qui régressent devant l'avancée des espaces cultivés. Les deux piliers du développement de l'élevage ouest-africain, la mobilité et l'intégration agriculture-élevage, sont menacés. Pour refonder un régime foncier plus sécurisant, une approche par les communs est une solution possible pour légitimer des territoires pastoraux dans les zones agricoles. Mais la délimitation de nouveaux territoires pastoraux pose la question du partage des ressources entre ayants droit et exclus. Cette question politique ne peut recevoir de réponses que locales, comme le montre l'exemple de la zone pastorale de Barani.

L'élevage ouest-africain, historiquement sahélien, repose sur la mobilité des troupeaux intrinsèquement liée à la sociologie pastorale (des Peulhs). Un système de commun fondé sur la réciprocité dans l'accès aux puits et forages sécurisait alors les mobilités sur des parcours régionaux. Cependant, les crises climatiques, les choix politiques et les évolutions économiques ont bouleversé les communs sahéliens et les systèmes pastoraux. Dans la vallée du fleuve Sénégal, les pasteurs cohabitent avec l'agriculture depuis des années avec néanmoins un accroissement à un rythme effréné des surfaces cultivées au détriment des parcours, donnant ainsi naissance à la « divagation des champs ». Or, après la déstructuration des communs à vocation pastorale, les éleveurs ne bénéficient pas d'un régime foncier qui leur garantisse un

accès aux ressources pastorales et leur permette de défendre leurs pâturages en l'absence d'une effectivité des outils mis en place (POAS, unités pastorales).

La sécurisation foncière des mobilités pastorales a historiquement été garantie sur les trois aspects qui composent un commun, selon Ostrom (2010). D'abord, la ressource : au Sahel, l'eau est la ressource déterminante, elle commande l'accès au fourrage. Ensuite, des règles de gestion : la famille qui a financé la construction d'un puits dans son terroir d'attache dispose, si l'on reprend la typologie proposée par Edella Schlager et Elinor Ostrom (1992), des droits d'accès, de prélèvement et de gestion, mais pas de ceux d'exclusion ni d'aliénation (Thébaud, 2002). Le troupeau d'une autre famille, des transhumants par exemple, a également un droit d'accès et de prélèvement de l'eau du puits. Il est tacitement convenu que si le gestionnaire du puits part à son tour en transhumance, celui-ci pourra avoir accès au puits de son visiteur dans des conditions similaires. Si l'on analyse les évolutions de la gestion des ressources pastorales à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest au cours des cinquante dernières années, on constate que les trois piliers des communs à vocation pastorale ont été fragilisés. D'abord, les ressources et leur mise en valeur ont été profondément modifiées. Au Sahel, la détérioration ou l'abandon des puits traditionnels, la construction puis le non-entretien des points d'eau modernes ont finalement rendu l'accès à l'eau plus aléatoire. En zone soudanienne, les pâturages, abondants lors de l'arrivée des premiers pasteurs, des années 1950 à 1990, connaissent depuis vingt ans une très forte réduction devant l'avancée des champs le long des fronts pionniers. Ensuite, les règles d'accès et de gestion fondées, dans le modèle des communs à vocation pastorale sahéliens, sur la réciprocité et qui garantissaient un accès régulier à tous les ayants droit, ont été mises à mal. Le modèle dominant est aujourd'hui celui du libre accès. Les institutions locales de gestion sont fragilisées, ce qui se solde par la multiplication des conflits entre éleveurs, d'une part, et entre éleveurs et agriculteurs, d'autre part. Enfin, la communauté d'ayants droit, structurée par des liens sociaux de solidarité et de réciprocité a éclaté avec la multiplication des conflits et la diversification des acteurs de l'élevage au-delà des groupes de pasteurs traditionnels. Avec la fragilisation de ces trois piliers, on ne peut plus parler aujourd'hui de gestion en commun des parcours en Afrique de l'Ouest.

3. DES EFFORTS DE JURIDICISATION A LA MOBILISATION DU CONCEPT DE COMMUNS

Plusieurs études⁹ montrent que les législations pastorales du Sahel, à des degrés divers selon les pays, ont introduit des innovations majeures parmi lesquelles :

- ▷ la sécurisation de la mobilité pastorale ;
- ▷ l'accès aux ressources naturelles ;
- ▷ la préservation des ressources pastorales avec des dispositions sanctionnant toute obstruction de l'accès à ces espaces ;
- ▷ la sécurisation des équipements et infrastructures pastorales, notamment au niveau des terroirs ; les points d'eau et les parcs de vaccination doivent être accessibles ;
- ▷ la reconnaissance de la mise en valeur pastorale des terres ;

9. Hesse et Thébaud, 2004 ; Touré *et al.*, 2011.

- ▷ l'implication des pasteurs et de leurs organisations dans le suivi des pistes à bétail et des ressources pastorales ;
- ▷ la clarification du statut du foncier pastoral public ;
- ▷ l'arbitrage des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales.

Toutefois, ces acquis ne doivent pas faire perdre de vue les lacunes inhérentes au cadre législatif qui régit l'activité pastorale. L'une des principales insuffisances repérée est liée au déséquilibre entre les droits reconnus aux agriculteurs et aux pasteurs.

Au Sénégal, la loi d'orientation agrosylvopastorale (LOASP) promulguée en juin 2004 avait posé les jalons d'une sécurisation juridique du foncier pastoral¹⁰ avec une tentative de sécurisation foncière des exploitants ruraux, à travers une réforme garantissant la protection des droits d'exploitation des acteurs et favorisant la création d'exploitations plus viables. Le pastoralisme, reconnu par la loi comme un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles, fera ainsi l'objet de dispositions spécifiques.

La sécurisation foncière en contexte sahélien est un sujet étudié depuis des années par les scientifiques (du CIRAD en particulier). L'enjeu est de développer des formes de sécurisation qui préservent les différentes pratiques (Weber, 1996 ; CTFD, 2017) d'usage de la terre et des ressources qu'elle porte, et donc de développer des formes de sécurisation plus adaptées au contexte que l'unique appropriation privative des terres. Il s'agit de trouver les meilleurs modes de restitution aux parties prenantes de la dynamique pratique du droit, afin de clarifier et renforcer leurs relations et leur coopération. Dans cette perspective, cela conduit à la recherche des expressions et reconnaissances de cette « juridicité » comme processus de sécurisation juridique¹¹. Dans la vallée du fleuve Sénégal, une première opérationnalisation a débuté en 1996 avec l'élaboration d'un outil de gestion décentralisée de l'espace (plan d'occupation et d'affectation des sols, POAS) qui reconnaissait officiellement la place d'usages non appropriés de la terre dans le territoire local (d'Aquino 2002). L'investissement n'a pas seulement concerné l'élaboration de l'outil, mais aussi la création des conditions de sa diffusion autonome.

En 2020, cet outil est utilisé dans toute la vallée et y préserve toujours une reconnaissance officielle de l'usage d'une partie des territoires par des pratiques non privatives. Mais le POAS n'est qu'une première étape d'un processus de sécurisation. Il permet d'identifier officiellement des espaces sur lesquels des usages non privatifs sont reconnus, mais pas de sécuriser les usagers de ces espaces, qui ne sont pas identifiés. Il ne propose pas non plus de formes de sécurisation foncière pour ces pratiques et ces usagers. Il ne fait que reconnaître des zones où ces usages sont affectés pour une certaine durée (il est toujours possible d'actualiser le POAS si les circonstances le justifient). Malgré ces textes juridiques et ces efforts d'encadrement, la gestion du foncier pastoral demeure un problème que le Sénégal n'arrive pas encore à résoudre.

L'alternative réside aujourd'hui dans la mobilisation d'une approche par les communes. En effet, la gestion du foncier pastoral n'est pas une activité *ex nihilo* dans les pays du Sahel. Elle s'imbrique

10. Voir le chapitre 9, art. 42 à 46 de la loi d'orientation agrosylvopastorale 2004.

11. Le Roy Étienne, *Pourquoi et comment la juridicité des communes s'est-elle imposée dans nos travaux fonciers ? Récit d'une initiation*, Regards sur le foncier n° 8, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, décembre 2019.

dans d'autres activités quotidiennes dans les mêmes espaces et ressources partagées. Cette approche permet une prise en compte des différentes échelles, notamment territoriales, dans la gestion des ressources et des enjeux sociétaux. Cette prise en compte passe notamment par la reconnaissance du rôle central des communautés d'acteurs dans la gestion et la gouvernance des ressources pastorales en mettant au cœur de l'attention la construction de l'action collective : il s'agit de « faire commun »¹², c'est-à-dire de partager les problèmes, de faire un diagnostic commun et d'imaginer des solutions collectivement. L'approche par les commons ouvre d'autres voies de gouvernance hybrides, avec notamment la prise en compte d'acteurs tels que les associations d'usagers, les organisations socio-professionnelles, villageoises ou lignagères qui peuvent travailler de concert avec les autres acteurs et régulateurs du territoire.

Il semble admis que les commons comportent invariablement trois éléments indissociables : une communauté d'usagers, une ressource et des règles élaborées par cette communauté pour en réguler l'usage. Autrement dit, un système de ressources imbriquées à la fois matérielles (naturelles ou techniques), immatérielles (pas de commun sans mise en commun des connaissances dans leur pluralité) et intangibles (confiance, réciprocité, imaginaire...). Ces expériences peuvent être saisies à partir des organisations liées aux communautés, des ressources ou écosystèmes concernés, ou encore des règles de gestion ou de certaines de leurs caractéristiques, ces diverses dimensions restant toujours impliquées pour en comprendre la fonctionnalité et les finalités.

Appliqués au foncier pastoral, ces principes reviennent à mettre en place, à partir d'une conjonction de pratiques, face à des enjeux fonciers spécifiques propres au système sahélien, un système de régulation intégré, d'accès négocié et sécurisé des ressources, mais aussi prévenant les conflits. La situation devient encore plus intéressante dans un pays sans législation pastorale (quelques textes épars, mais aucune réglementation consolidée) et plus spécifiquement régulant le foncier pastoral.

12. Comité technique « Foncier & développement », 2017, *Opportunités et défis d'une approche par les commons 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.

4. APPLICATION A LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL

Afin de mieux apprécier l'intérêt d'une approche par les communes, dans le contexte de la vallée du fleuve Sénégal, une analyse comparative s'avère nécessaire en partant des critères de base, mais aussi des menaces.

Matrice approche/menaces par les communes et situation dans la vallée du fleuve Sénégal

Approche par les communes	Situation dans la vallée du fleuve Sénégal
Des personnes/des groupes sociaux se sentant concernées par la gestion de l'accès à un ensemble de ressources...	Une appropriation territoriale coutumière très forte, basée sur un système de lignages, gestionnaires de terres (<i>jom leydi</i> en poular) : un système complexe et historique, mais encore d'actualité, et justifiant d'ailleurs les créations et compositions de village de pasteurs (par les mêmes familles peulhs). Un mode coutumier de gestion des terres basé sur la responsabilité vis-à-vis du collectif « berger des terres ». L'accès aux ressources traditionnellement ouvert, tout en étant sous le contrôle des <i>jom leydi</i>. Un sentiment ancré d'appropriation individuelle et collective du territoire et de ses ressources, selon un mode d'appropriation spécifique compte tenu de la spécificité du foncier pastoral, avec des espaces communautaires.
... avec éventuellement un sentiment partagé d'une menace pesant sur cet accès.	Avancée du front agricole, qui concerne maintenant l'arrière-pays sableux après les bas-fonds des rives du fleuve. Fermeture de l'accès à des ressources pastorales clés (points d'eau, bas-fonds, couloirs de passage). Accaparements fonciers (et corruption locale). Reconnaissance et protection juridique de l'assise foncière locale insuffisantes. Textes sur le foncier mal interprétés et pratiqués : la loi sur le domaine national interdit les transactions foncières, laisse la liberté à la commune de préciser qui a le statut de « membre » et donc ayant droit pour une demande d'affectation, mais les textes sont inappliqués ou mal appliqués, etc. Personnel mal formé sur les textes. Contournements de procédures foncières (vente, location, désaffectation-réaffectation, corruption). Orientations du gouvernement en faveur de la libéralisation du marché foncier et priorité donnée aux investisseurs privés. Changements climatiques avec l'avancée du désert, la faible pluviométrie, les inondations. Dérives des formes d'utilisation des ressources, non durables. Politiques publiques trop agricoles et pas assez pastorales. Politiques de décentralisation pas suffisantes (financement), mal encadrées et appliquées (faiblesse des budgets dont le tiers

	provient des fonds de dotation de l'État central ; dans la nomenclature budgétaire, plus de dépenses de fonctionnement que d'investissements, faiblesse du recouvrement des impôts locaux, incivisme fiscal, etc.). Faible connaissance des réalités par les décideurs politiques souvent déconnectées du terrain et des acteurs à la base.
Une appréhension commune de ressources matérielles et immatérielles...	Appartenance et appropriation territoriale (un instinct territorial fort avec les liens mystiques qui existent entre l'homme et la terre). Savoirs locaux d'une gestion adaptative : – mobilité pastorale, – règles sociales pour l'accès aux ressources clés, – entente agriculture-élevage. Responsables des communautés garants du bien-être des hommes et de l'environnement. Poids économique et politique des détenteurs de droits sur les ressources.
... facilitée par un accès à des informations notamment scientifiques sur l'évolution du contexte, des ressources (à une échelle plus large).	Formations des leaders paysans et élus locaux (plan de développement local dès 1990). Longue expérience locale des opérations de gestion des ressources (UP GTZ, approche des forages, PDL, PNDL, etc.). Approche POAS (y compris maîtrise cartographique). Partenariats avec l'université Gaston Berger et travaux de ses étudiants. Projets et programmes de la SAED et autres, passés et en cours. Outils fonciers : SIF manuel et numérique. Triangle AIDEP : sécurisation foncière, connectée aux filières porteuses et financés par un Fond d'appui au développement économique local. Apport PRAPS actualisation et redynamisation des unités pastorales en plus d'investissements structurants dans des infrastructures (parcs à vaccination, forages, marchés de bétail, pare-feux, balisage des couloirs de bétails, etc.). Apport ASAMM à Matam (actualisation des POAS, redynamisation des UP, infrastructures à caractère économique, etc.).
Des personnes capables de comprendre, parler et être entendues par les différents groupes.	Leaders paysans, devenus souvent élus locaux (syndicats d'éleveurs, communes...), personnes ressources des communautés. Scientifiques, experts et ex-étudiants impliqués. Quelques personnes des services techniques. Associations, ONG ou bureaux d'études (ARED, IED Afrique, Enda-Pronat, CICODEV, etc.). Quelques experts et scientifiques de niveau national et international (S.M. Seck, O. Touré, S. Traoré, A. Ba, etc.)

Un contexte institutionnel autorisant/permettant une définition locale de règles de gestion des accès aux ressources.	Responsabilités des communes pour l'affectation des terres dans la loi sur le domaine national. loi portant création communautés rurales et de leurs compétences. Évolutions depuis 1996 dans le rôle des collectivités locales pour la gestion des terres et la récente loi de 2013 portant Acte III de la décentralisation Approche POAS dans la vallée du fleuve. Existence de GIE de pasteurs. Unités pastorales et de mise en défens. Conventions locales.
Une organisation locale des usagers et/ou une institution locale regroupant les usagers pour la gestion des droits d'usage.	Organisations communautaires issues de la culture locale. Commissions de gestion de zone POAS dans toute la vallée. Comités de gestion des forages.
L'existence d'espaces de délibération réguliers entre les usagers pour définir les règles avec la possibilité de les faire rediscuter et de les faire évoluer.	Espaces traditionnels de débats à travers des commissions domaniales élargies aux personnes ressources du village (chef religieux, coutumier, représentant des organisations de producteurs, des jeunes, femmes, etc.) qui deviennent des membres de droit à travers un arrêté du maire. Dans d'autres communes du Sénégal, on expérimente aujourd'hui des commissions foncières villageoises. Conseil municipal à travers ses avis et délibérations. Commissions de zones POAS à travers leurs compositions et missions. Commission de prévention de règlement des conflits. Coordination régionale et internationale des transhumances (exemple des camélidés).
Des règles collectives de gestion reconnaissant des usages différenciés sur des espaces non privatisés	Règles communautaires traditionnelles qui reconnaissent la cohabitation entre agriculture pluviale et élevage. Zonage POAS qui définit des vocations agricoles ou pastorales avec des priorités selon les zones et en établissant des règles qui régulent les usages des ressources des différents acteurs. Unités pastorales et leurs commissions (accueil des transhumants). Depuis le départ, des missions de prospections sont souvent effectuées par les éleveurs dans les zones d'accueil afin surtout de vérifier si le trajet du voyage est bien servi en points d'eau mais aussi d'herbe. Aujourd'hui avec internet, ce déplacement ne se fait plus (usage de Whatsapp pour envoyer des vidéos de l'espace et appel téléphonique pour vérifier). Ensuite, des familles d'accueil sont informées de la transhumance tout le long de la trajectoire aussi bien à l'aller qu'au retour. Avec la rareté des ressources, les règles sont de moins en moins appliquées, mais les logiques et pratiques demeurent des familles d'accueil, des zones à côté des

	villages centre sont réservées aux transhumants, ils ont le droit d'utiliser l'eau du forage avec parfois une surtaxe le premier mois. Avec les unités pastorales, il y a toujours une commission chargée de l'accueil des transhumants. Règles de cogestion des réserves sylvopastorales définies par le Code forestier (exemple des conventions locales). Mise en défens pastorales avec des règles d'usage des ressources mais aussi de gestion.
Des types diversifiés d'appropriation foncière, y compris à des collectifs.	Affectation pour mise en valeur à un individu (mise en valeur reconnue si l'investissement est tangible). Affectation possible à une association ou GIE formel. Description de la nature des droits reconnus dans le SIF (droits d'usage, affectation ou désaffectation). Régularisation foncière qui constitue un processus de formalisation des terres coutumières, avec des étapes clefs : demande déposée à la commune, commission domaniale qui fait la prospection, avis de cette commission sur la parcelle, délibération par le conseil, approbation par l'autorité administrative (sous-préfet, préfet, gouverneur), paiement des frais de bornage, inscription de l'affectation dans le SIF manuel (registre foncier) et numérique, délivrance d'un extrait de délibération accompagnée d'un plan de lac parcelle avec un numéro cadastral.
Des mécanismes de contrôle par la communauté du respect des règles.	Règles communautaires traditionnelles (le <i>jom leydi</i>, maître des terres, en assure le contrôle avec l'aide des chefs de famille). Commissions domaniales élargies aux personnes ressources des villages. Associations locales (représentants des jeunes, des femmes, des entrepreneurs locaux, etc.). Commissions de zones POAS. Commissions de zones des unités pastorales. Comités d'usagers et de gestion des forages.
Un système gradué de sanctions en cas de non-respect.	Règles communautaires traditionnelles. Sanctions prévues dans le POAS et dans les plans de gestion des unités pastorales (amendes). Sanctions administratives (commune, sous-préfecture). Sanctions judiciaires en cas d'échec des médiations.
Un accès facile et peu coûteux pour chaque usager ou groupe d'usagers à un système de résolution des conflits.	Règles communautaires traditionnelles. Prévention et médiation (commissions de règlement des conflits). Commission de zone (gratuite et accessible, célérité). Recours au maire ou au sous-préfet.

Une explicitation du devoir d'inclure et du droit d'exclure.	Zones à priorité du POAS (intégration des activités agricoles et pastorales dans le respect des règles sur les ZAPA, ZP : vaine pâture, surveillance des champs dans les ZP, regroupement des champs dans même zone sur une ZP). Concernant l'unité pastorale : mise en place d'une structure de gestion, d'un plan d'aménagement avec des secteurs et des commissions spécifiques. Dispositions spécifiques à chaque UP : modalités d'utilisation de l'espace selon les activités (zones de cultures, zones de parcours, mises en défens...) et modalités d'exploitation des zones de parcours. Dispositions communes à toutes UP : gestion des mares, accueil et installation des transhumants, conditions d'utilisation des parcours, protection et amélioration des parcours, gestion des ouvrages hydrauliques, administration et gestion de l'UP, relations inter UP et développement d'activités génératrices de revenus. Autres accès aux attributions foncières avec des critères d'exclusion (notion de membre de la communauté rurale devenue commune), exploitation directe ou avec l'aide de sa famille (exclue les étrangers agrobusiness en principe). En principe, le droit d'inclure est inhérent à la culture et cosmogonie peulhe et en constitue le principe. L'exclusion devient l'exception surtout en période de saison sèche avec la raréfaction des pâturages. Depuis quelques années, les transhumants « étrangers » différents des « parents » ne sont plus les bienvenus, mais il y a toujours une tolérance. Pour un encadrement juridique, il faut promouvoir les conventions locales, mais aussi intégrer ces aspects dans les règles du POAS. Dans les plans de gestion des unités pastorales, ces règles sont bien établies et reconnues juridiquement.
Une reconnaissance des règles établies par les autorités extra-locales (région, État).	Lois sur la décentralisation. Approbation des POAS par les autorités administratives (préfet ou sous-préfet) qui sont examinées par la commune. Approbation des plans de gestion des UP par les autorités administratives (préfet ou sous-préfet).
La mise en lien avec des formes d'organisations similaires sur d'autres territoires.	Réseau des animateurs POAS. Syndicats et associations à dimension régionale ou nationale (cas de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane, APESS). Réseaux d'ONG (FONGS, CRAFS, CNCR, etc.).

Menaces pesant sur les communs	Situation dans la vallée du fleuve Sénégal
Des changements exogènes rapides affectant les ressources.	Changements climatiques. Aménagements hydroagricoles en nette progression jusque dans le diéri (zone pastorale). Évolutions institutionnelles et politiques. Juridiques (textes sur la gestion des ressources avec nouveau Code forestier 2018 ou Acte III de la décentralisation 2013, nouveaux textes sur l'aménagement du territoire avec les schémas communaux d'aménagement et de développement durable des territoires). Sur le plan économique avec l'exploitation des ressources naturelles minières ou pétrolifères.
Un effacement de la préférence pour le temps long : développement dans tout ou partie de la communauté d'une préférence pour le court terme.	Stratégies des élus locaux de plus en plus politisés. Pression foncière face à une compétition pour l'appropriation des ressources. Pression démographique, avec augmentation du cheptel. Contraintes économiques et écologiques qui font que les éleveurs ont des bases fixes malgré la transhumance. Ils ont construit en dur (ciment et non paille) dans leur village traditionnel et ne font plus de longues transhumances sur des années, mais seulement trois à quatre mois. Délitement de la coordination régionale de l'usage des ressources/responsabilités de gestion territoriale locale ou nationale. Délitement des règles et valeurs communautaires traditionnelles. Politiques favorisant l'individualisation de l'appropriation et de l'accès aux ressources.
Des aides internationales qui proposent des solutions techniques ne prenant pas en compte les connaissances et règles locales, notamment dans les critères d'évaluation qu'elles imposent.	Démarches de projet parfois déconnectées des réalités foncières et paysannes locales. Pas assez de prise en compte des formes collectives locales de gestion des ressources. Une vision du foncier qui ne correspond pas aux réalités culturelles locales. Des enjeux essentiellement économiques, prenant peu en compte les besoins sociaux et les aspirations communautaires. Des critères de choix et d'évaluation inadaptés.
L'affaiblissement des structures sociales permettant la transmission des connaissances sur les ressources locales et sur le sens des règles.	Absence de valorisation des connaissances locales par le « complexe » d'un État dont le modèle est importé (biais cognitif et institutionnel). Règlementations juridiques « modernes » qui évitent de reconnaître et d'intégrer les artifices juridiques des pratiques locales de gestion des ressources. Politisation des leaders des communautés. Attrait financier modifiant les comportements.

Le développement de règles de vote simple au détriment des temps collectifs de délibération.	Bonne démocratie locale avec des délibérations institutionnalisées au niveau des conseils municipaux avec parité (femmes), et au-delà dans les zones de gestion et les villages.
La diminution de l'adhésion individuelle aux règles collectives, le développement de comportements opportunistes, voire de corruption.	Existence de corruption active et passive dans l'accès à la terre. Politisation des leaders des communautés. Attrait financier modifiant les comportements.
Le manque d'institutions à une échelle plus large (y compris internationale) sur lesquelles s'appuyer pour que l'action locale prenne en compte l'ensemble du système socio-écologique.	Disponibilité d'une échelle nationale, communautaire (UEMOA), sous régionale (CEDEAO, UA) et internationale (FAO sur les DV). Reconnaissance des convention locales au niveau sous régional, à travers les cadres et lignes directrices sur le foncier en Afrique. Valorisation scientifique à l'échelle internationale, mais pas assez à l'échelle nationale. Reconnaissance du foncier pastoral à l'échelle nationale et internationale (loi d'orientation agrosylvopastorale, projet de Code pastoral, loi sur le domaine national).

III. PERSPECTIVES DANS LE SENS D'UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS

En vue d'accompagner ces dynamiques par une approche par les communes, il est urgent de refonder les communes pastorales sur des bases territoriales afin de mieux encadrer les règles secrétées. Il faut aussi que le cadre juridique et institutionnel s'arrime aux normes locales qui doivent, à l'inverse de notre logique juridique actuelle, inspirer notre législation. Toute cette nouvelle approche devra s'inscrire dans une perspective de décentralisation institutionnelle, mais aussi de gestion des ressources naturelles.

1. REFONDER LES COMMUNS PASTORAUX SUR DES BASES TERRITORIALES

Un nouveau mode de gouvernance des ressources pastorales doit aujourd'hui être renégocié. Dans un contexte majoritairement agricole, il doit permettre l'intégration des deux activités. Pour que celle-ci soit effective, il faut réserver des territoires à l'élevage. Outre les pistes à bétail qui sécurisent la mobilité du cheptel, il est nécessaire de penser des zones de pâture locales pour toutes les saisons. Les communes apparaissent comme la meilleure solution pour atteindre cet objectif, mais leur refondation ne peut s'appuyer, dans des espaces soumis à une pression foncière croissante, sur les mêmes bases que le modèle des communes à vocation pastorale sahéliens. Il s'agit pour les pasteurs de renégocier un système foncier qui sécurise les mobilités dans une vallée en mutation.

Dans un monde territorialisé par l'agriculture, les parcours pastoraux doivent également être inscrits dans des cadres territoriaux (communes, POAS, schémas d'aménagement, unités pastorales). La territorialisation, opération de délimitation et de contrôle d'un espace, permet de distinguer ce qui est à vocation pastorale par rapport à ce qui est à vocation agricole. Comment légitimer l'exclusion de l'agriculture de certaines brousses considérées par la majorité des acteurs locaux comme des réserves foncières à défricher ? Par ailleurs, cette opération de distinction des espaces selon leur usage prioritaire se double d'un processus d'inclusion/exclusion (Brighenti, 2006) : définir un territoire d'usage revient dans le même temps à définir les contours sociaux de la communauté des usagers. Cette question politique se pose pour chaque commune : qui sont les ayants droit ? Qui sont les exclus de la ressource ?

La solution dans la vallée du Fleuve a été la mise en place des POAS qui prévoit deux zones : les zones agricoles et à priorité élevage (ZAPE) et les zones pastorales (ZP). Le POAS est un ainsi outil de planification spatiale qui vise, à travers l'instauration d'un dialogue permanent entre les élus et les différents acteurs et usagers de l'espace, à asseoir une gestion foncière efficiente qui intègre les différents systèmes de production et modes d'occupation du sol dans une logique de développement durable. Son élaboration consiste donc à établir un consensus entre les acteurs locaux d'un territoire, sur une répartition de l'espace entre les usages reconnus prioritaires et des règles pour leur cohabitation.

Les objectifs visés dans le POAS sont les suivants :

- ▷ clarifier la situation foncière dans les communes ;
- ▷ intégrer les différentes activités liées au sol ;
- ▷ renforcer la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix, la prise en charge et le suivi des actions de développement à la base.

L'élaboration d'un POAS pour chacune des communes de la vallée du fleuve Sénégal a été dégagée comme priorité par le plan directeur de développement de la rive gauche (PDRG) au début des années 1990. Cette recommandation faisait suite au constat de nombreuses lacunes dans la prise en charge par les communautés rurales d'alors et de leurs rôles, notamment en matière de gestion du foncier rural, lacunes qui ne favorisaient pas l'instauration d'un environnement incitatif et durable, gage d'un développement économique basé sur l'agriculture.

L'idée était de leur permettre de se doter d'un outil d'aide à la décision en matière foncière, qui s'adapte à leurs réalités et à leurs compétences, et contribue à atténuer les dérives constatées (décisions peu éclairées et souvent hâtives, cas fréquents de double délibération, faible effort de suivi des attributions foncières, cas fréquents d'incohérence entre les vocations réelles des zones et les usages dont elles font l'objet, forte fréquence de conflits souvent mal gérés, etc.).

Il s'y ajoute les nombreuses pratiques et attitudes qui ont suivi le reversement du delta (jadis zone pionnière) en zone de terroir gérée par les communes. En effet, il se posait un besoin urgent de normaliser la course effrénée à la terre et les modes de mise en valeur qui ne respectaient pas souvent les normes et entraînaient un gaspillage et une dégradation rapide de la ressource, avec une exclusion du pastoralisme.

Les leçons tirées de l'opération pilote ont permis de systématiser, au début de l'année 2000, une démarche d'élaboration et un contenu définissant des thèmes prioritaires à prendre en compte dans le contexte spécifique de la vallée. L'État a alors donné mandat à la SAED d'aider toutes les communes de la région à se doter de cet instrument. Le travail a démarré avec les communes de Ronkh (ex-communauté rurale de Rosso) et de Ndiayene Pendao. L'objectif affiché était de couvrir toute la vallée du fleuve en fin 2005. Un tel objectif n'était pas exagérément ambitieux : la démarche avait déjà fait ses preuves et une évaluation interne avait permis d'estimer la durée moyenne de réalisation d'un POAS entre huit et dix mois. Par ailleurs, la SAED avait mis en place, au niveau de chacune de ses délégations, une équipe opérationnelle avec des agents initiés à la démarche et en mesure d'animer les opérations pour les communes de la zone.

Toutefois, des difficultés dans la mobilisation des moyens ont freiné le rythme et imposé des reports, plusieurs fois de suite. C'est partant de ces constats que, dans les discussions avec l'Agence française de développement pour la mise en place d'un programme pour appuyer le développement territorial dans la vallée, la finalisation des POAS résiduels a été inscrite en tête des activités retenues. C'est ainsi qu'est né le Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR-VFS) dont la mise en œuvre, de 2007-2013, a permis à quarante-trois communes de Saint-Louis à Bakel de disposer de leurs premiers POAS. À ce jour, quarante-six collectivités territoriales sur cinquante-deux disposent de l'outil POAS au niveau des communes de la zone d'intervention de la SAED. Certains POAS ont été mis à jour à travers les projets PACR, MCA, AIDEP, ASAMM, etc.

- ▷ dix-huit communes de la région de Saint-Louis ;
- ▷ treize communes de la région de Matam ;
- ▷ neuf communes du département de Bakel ;
- ▷ trois communes de la région de Louga.

Partant de cette expérience d'autres projets sur financement de l'Agence française de développement et de la Banque mondiale ont été mis en place : il s'agit du projet MCA à Podor

et Dagana, de l'AIDEP dans dix communes de Podor, du projet ASAMM-APEFAM dans six communes de Matam, du PDIDAS dans neuf communes des délégations de Dagana et du lac de Guiers et en perspective du programme DELTA dans ces mêmes délégations (Dagana et lac de Guiers).

Il faut rappeler que la mobilité pastorale des régions sahéliennes permet de combler les besoins des animaux en ressources fourragères et en eau. L'élevage pastoral mobile reste le mode d'élevage le mieux adapté aux conditions écologiques des zones arides et semi-arides. Il demeure le plus compétitif économiquement et écologiquement, car il permet une production maximale au moindre coût (utilisation moindre des facteurs de production) tout en mettant en valeur des ressources autrement inexploitable. Ce mode d'élevage repose sur un savoir-faire capital des éleveurs pour assurer la mobilité des animaux.

Depuis la série de sécheresses des années 1970, l'élevage de la zone sylvopastorale (ZSP) du Ferlo fait face à des contraintes liées à la dégradation des ressources : disparition des espèces fourragères de qualité (liée à la baisse de la pluviométrie et au surpâturage autour des points d'eau), réduction de l'espace pastoral au profit de l'agriculture (aménagements hydroagricoles dans le Walo¹³ et remontée du front agricole au sud de la zone sylvopastorale) et des besoins en habitation des ménages.

Beaucoup d'efforts ont été faits ces dernières années avec la construction de plusieurs dizaines de forages par l'État du Sénégal et ses partenaires. Aujourd'hui, le Ferlo est couvert de forages espacés les uns des autres d'une dizaine de kilomètres. Bien qu'ils améliorent considérablement l'accès à l'eau potable, les conséquences de l'implantation de ces forages sont nombreuses. La création de ces infrastructures a induit des changements importants dans la zone, sur la transhumance, la structuration de l'espace et la gestion des parcours. Les forages ont également induit des changements dans les mouvements de transhumance. Avec le déclin des grandes transhumances saisonnières, la majorité des mouvements maintenus sont donc compris à l'intérieur des aires de dessertes des forages. De plus en plus, la poussée du front agricole accentue le rétrécissement de l'espace pastoral et la multiplication des conflits autour de l'accès aux pâturages. Cette situation a entraîné la disparition du système du *houroum*¹⁴ qui n'a pas été remplacé par un autre système de responsabilité. Par conséquent les éleveurs, ne se sentant plus responsables vis-à-vis d'un territoire qu'ils ne maîtrisent plus, repoussent sans cesse la limite à partir de laquelle un pâturage est qualifié de mauvais. Ainsi, ils contribuent à creuser le déséquilibre entre les besoins du cheptel et les ressources fourragères disponibles.

Aujourd'hui, le contexte juridique a fortement évolué, surtout en matière d'aménagement du territoire. En effet, le Sénégal s'est engagé dans le renforcement de sa politique d'aménagement du territoire avec l'approbation du plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT), en janvier 2020 et la promulgation de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT) depuis janvier 2021 (loi n° 2021-04 du 12 janvier 2021). Le pays s'est ainsi doté d'un instrument de planification stratégique visant à promouvoir un aménagement et un développement équilibrés et harmonieux du territoire national et d'un

13. Terres cultivées dans la partie inondée par les crues annuelles du fleuve.

14. Le *houroum* est constitué par l'espace jouxtant les concessions des éleveurs où le troupeau est souvent parqué. Il est matérialisé par l'enclos des veaux en âge d'allaitement et délimité par les bouses de vache. Cet espace est considéré comme un périmètre sécuritaire de l'éleveur et il y exerce des droits fonciers traditionnels.

cadre législatif pour la politique de l'aménagement du territoire. Dans le cadre de sa mise en œuvre, à l'échelle de la commune, il est prévu le schéma communal d'aménagement et de développement territorial (SCADT) qui fixe les options d'aménagement et de développement et contribue à la mise en cohérence des projets de l'État, des collectivités territoriales et du secteur privé. Le SCADT trouve également sa justification dans l'Acte III de la décentralisation qui vise à rendre les territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Toute perspective d'analyse diachronique de la sécurisation du foncier pastoral devra intégrer l'articulation entre POAS et SCADT afin de mieux prendre en compte les nouvelles réglementations d'aménagement face aux défis.

2. DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES NECESSAIRES

Le cadre juridique et institutionnel doit accompagner ces processus d'expérimentation dans le cadre de la sécurisation du foncier pastoral. Il s'agit d'abord d'approfondir la décentralisation en matière foncière en responsabilisant les collectivités territoriales et, en même temps, les acteurs (pasteurs). Or ces derniers, souvent en dehors du système administratif en raison de leur mobilité, sont mal organisés et structurés afin de défendre leurs intérêts dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, aussi bien locales que nationales.

Ensuite, la sécurisation du foncier pastoral est intrinsèquement liée à la réforme foncière du domaine national et de celui de l'État en raison des contraintes juridiques inhérentes à ce régime de droit d'usage, mal adapté à une gestion communautaire des terres pastorales. D'ailleurs, pendant longtemps, l'élevage n'a pas été considéré comme étant une activité de mise en valeur de la terre du domaine national jusqu'à ce qu'une décision de justice annule un arrêté du sous-préfet dans ce sens. Lors du processus des mise en défens expérimentés à Podor, certains sites étaient dans des réserves et relevaient des services des Eaux et Forêts : autrement dit, impossible de procéder à des délibérations pour le compte des éleveurs bien qu'ils soient dans des espaces naturels de pâturage. L'absence de sécurisation fait courir un grand risque aux pasteurs dans la mesure où l'État peut déclencher un jour une procédure de déclassement de ces forêts et réserves sylvopastorales pour les octroyer à des investisseurs privés agricoles : ce fut le cas pour Senhuile à Gniit et de Senéthanol¹⁵ dans la vallée du fleuve Sénégal à qui l'État avait octroyé près de 45 000 hectares.

En outre, la sécurisation du foncier pastoral passe nécessaire par un renforcement des capacités en leadership des syndicats paysans à travers un nouveau Code pastoral, mais aussi par une mise en application de loi d'orientation agrosylvopastorale. Ce nouveau code devrait prendre en compte la mobilité pastorale, qui est une particularité du Sahel à travers les grands couloirs de transhumance au niveau national et sous régional. Les nouveaux textes juridiques sur la réforme de la politique d'aménagement du territoire (LOADT) prévoient d'ailleurs des schémas d'aménagement spécifiques, en particulier le schéma directeur de l'agriculture et de l'élevage.

La solution complémentaire réside dans la généralisation des unités pastorales. Leur création a été encouragée par l'État du Sénégal dès les années 1980. En effet, pour faire face à la problématique pastorale, dans le cadre de la politique de décentralisation et de transfert des

15. Voir le rapport de GRAIN sur cette saga à connotation d'accaparement foncière : <https://www.recommon.org/en/au-senegal-laccaparement-des-terres-est-sur-le-point-dimploser/>

compétences en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Au total, trente-huit unités pastorales ont été créées dans les années 1990 et 2000 et on en compte près de cent quarante en 2021. Le concept a certes beaucoup évolué, et a notamment fait l'objet en 2016 d'un atelier d'harmonisation des approches et des démarches de mise en œuvre, sous la présidence du ministère de l'Élevage et des Productions animales (MEPA) . L'unité pastorale a ainsi été définie dans le *Guide méthodologique de mise en œuvre d'animation des unités pastorales du Sénégal*¹⁶ comme « *un espace géographique centré sur le forage où vivent des populations appartenant au même terroir, solidaires, ayant les mêmes intérêts socio-économiques, exploitant les mêmes ressources et utilisant les mêmes points d'eau* ». Les communautés vivant sur une même unité pastorale ont des droits prioritaires d'exploitation des ressources au niveau de leur terroir, mais également des responsabilités à l'égard de ces ressources. L'unité pastorale est, par ailleurs, une union sociale d'intérêts partagés entre différents groupes de producteurs répondant à des critères claniques, villageois, communaux, de forage d'attache et situationnels (transhumants ou non). Il est urgent aujourd'hui que cet outil soit repensé, mais surtout reconnu juridiquement par le Code pastoral. De même, son interaction et sa cohérence avec les autres outils comme le POAS ou les schémas communaux d'aménagement doivent être recherchées.

16. MEPA, *Un outil pour l'harmonisation des démarches en matière de création et mise en œuvre des unités pastorales*, 2017, https://www.avsf.org/public/posts/2202/guide_unites_pastorales_senegal_2017.pdf.

CONCLUSION

À l'issue de cette recherche, nous pouvons retenir que l'amélioration de la résilience de l'élevage et des systèmes agropastoraux face aux contraintes climatiques, structurelles et organisationnelles doit se faire à travers un cadre de gouvernance participatif et inclusif nécessitant la mobilisation de tous les acteurs. Il doit tenir compte de la promotion d'initiatives locales d'adaptation et de la participation de l'État et des acteurs locaux. Il est nécessaire de bâtir des politiques et stratégies adaptées à ces systèmes d'élevage. Par le biais des grands programmes et initiatives de l'État et à travers les stratégies de développement initiées avec la coopération au développement, les besoins du pastoralisme sont mieux pris en compte, en particulier avec la construction d'infrastructures, la mise en place de juridictions locales et l'adoption de législations pastorales.

En outre, tout ce dynamisme social est exacerbé aujourd'hui par les enjeux liés au foncier pastoral, mais aussi par les limites des règles « modernes » ou « formelles » dans leur objectif d'encadrement de pratiques millénaires pourtant fortement ancrées dans les logiques traditionnelles. Cette concurrence de normes devient un handicap pour l'effectivité des règles édictées par les pouvoirs publics et justifie l'approche par les communs. Pour sortir de cette situation, l'urgence est de mettre en place un cadre juridique et institutionnel adapté, inspiré des principes fondamentaux des communs, pour espérer créer une émulation opérationnelle dans le respect des vocations et régulations sociales. Cela suppose d'abord de décomplexer la fabrication des politiques et législations sur la gestion des ressources naturelles avec un souci de préservation de l'environnement. Si les normes « traditionnelles » sont considérées comme anachroniques en comparaison avec les législations modernes, force est de constater qu'elles continuent d'inspirer toutes les dynamiques locales de gestion des ressources, mais aussi de prévention des conflits.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Allaire G. (2013), « Les commons comme infrastructure institutionnelle de l'économie marchande », *Revue de la régulation, Autour d'Ostrom : commons, droits de propriété et institutionnalisme méthodologique*, 2e semestre, automne 2013.

Allaire G. (2019), « L'ambivalence des commons », *Développement durable et territoires* [en ligne], vol. 10, n° 1, avril 2019, mis en ligne le 4 avril 2019, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13442> ; DOI :10.4000/developpementdurable.13442.

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. URL : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2013-4-page-71.htm>

Brondizio E.S., Ostrom E., Young O.R., « Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multiniveaux : le rôle du capital social », *Management & Avenir* 2013/7 (n° 65), p. 108-140.

Buclet N. et Cerceau J. (2019), « Interactions et rétroactions entre dimensions matérielle et immatérielle de systèmes commons de ressources spatialisés, une lecture par l'écologie territoriale », *Développement durable et territoires* [en ligne], vol. 10, n° 1, avril 2019, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13467> ; DOI :10.4000/developpementdurable.13467+C12

CTFD (2017), *Opportunités et défis d'une approche par les commons 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.

Diaw M.C. (2016), « À nouveau le temps des commons ? Commons enchâssés et commons collaboratifs dans l'économie nouvelle », communication à la XIIe conférence internationale de l'Agence française de développement, 1-2 décembre 2016, Paris.

FIDA (2020), *L'avenir de l'agriculture au Sénégal : 2030-2063. Étude de cas : défis et opportunités pour les projets financés par le FIDA*, HUB FIDA Afrique de l'Ouest, novembre 2020, 38 p. <https://www.ifad.org/documents/>

Fontaine G. (2016), « Analyser les conditions favorables à l'émergence de commons, le cas d'un PTCE d'économie solidaire », communication aux XIVe Rencontres du RIUESS, Montpellier, 25-27 mai 2016.

Fontaine G. (2016), « Susciter l'émergence de commons comme outils du développement durable », communication à la XIIe conférence internationale de l'Agence française de développement, 1-2 décembre 2016, Paris.

Hiya Maidawa Moustapha, Andres Ludovic, Yamba Boubacar, Lebailly Philippe (2016), *Mobilité pastorale au Sahel et en Afrique de l'Ouest : essai de synthèse*, 16 p. https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/194584/1/Essai_synth%C3%A8se_mobilit%C3%A9%20pastorale%20au%20Sahel%20et%20en%20Afrique%20de%20l%27Ouest.pdf

Le Roy É. (2019), *Pourquoi et comment la juridicité des commons s'est-elle imposée dans nos travaux fonciers ? Récit d'une initiation*, Regards sur le foncier n° 8, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, décembre 2019.

Locher F. (2013), *Les pâturages de la guerre froide : Garrett Hardin et la tragédie des commons*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, 2013, n°60-1.

Locher F. (2016), *Third World Pastures. The Historical Roots of the Commons Paradigm (1965-1990)*, Quaderni Storici, 2016/1, avril 2016, p. 303-333.

MEPA (2017), *Un outil pour l'harmonisation des démarches en matière de création et mise en œuvre des unités pastorales*, 2017. https://www.avsf.org/public/posts/2202/guide_unites_pastorales_senegal_2017.pdf

Ostrom (1999), « Design Principles and Threats to Sustainable Organizations that Manage Commons », Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Université d'Indiana, Bloomington, w99-6.

Touré. O (2018), *Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest : des modèles divers et riches d'enseignements*. IIED, Londres, 2018, 58 p.

Wade C. (2017), *Développement de l'élevage dans la zone sylvopastorale : l'apport des unités pastorales*, IED AFRIQUE, <https://www.iedafrique.org/Developpement-de-l-elevage-dans-la-zone-sylvopastorale-l-apport-des-Unites.html>

Annexes

Annexe 1

Encourager des expérimentations renforçant les communes : cas des mises en défens pastorales du projet AIDEP

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Située dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal, le département de Podor dispose de 650 km de cours d'eau avec le fleuve Sénégal, ses défluent et de plusieurs mares pérennes et temporaires. Cette situation géographique offre aux territoires de Podor des conditions favorables pour une mise en valeur agricole fondée sur l'irrigation et la culture de décrue. Cependant, cette région, considérée comme un pôle agricole grâce à la disponibilité des ressources en eau et foncière, est aujourd'hui une entité à fort enjeu notamment dans le domaine du foncier. L'existence des règles de gestion fondé sur les propriétés traditionnelles et la superposition des modes de gestion foncière, (gestion coutumière et loi sur le domaine national), renforce la tangibilité des enjeux fonciers et rend conflictuelles les relations entre les acteurs (agriculteurs, éleveurs et investisseur).

Ainsi, au-delà de son fort potentiel agricole, le département de Podor est une région d'élevage. L'élevage y constitue la première activité économique avec un cheptel riche et varié. Ainsi, la partie diéri constitue la zone de prédilection de l'élevage extensif dont les mouvements s'organisent autour des points d'eau (mares en saison des pluies et forages en saison sèche). Le département compte 62 forages pastoraux sur un total de 138 forages. Toutefois, en dépit du rôle qu'il joue dans l'économie du département, l'élevage souffre de nombreuses contraintes dont la baisse pluviométrique, la courte durée des hivernages ayant comme conséquences la perte de la biomasse herbacée et la colonisation des espaces pastoraux par les activités agricoles. Face à cette situation, les éleveurs sont obligés de faire la transhumance sur plusieurs centaines de kilomètres vers le Sud.

L'une des missions de la SAED, à savoir le quatrième domaine d'activités de la douzième lettre de mission, est « l'appui à la gestion et à la sécurisation foncière ». Cette mission de la SAED, adoptée depuis la sixième lettre de mission, a pour but l'appui au développement des communes, surtout sur les questions liées au foncier au niveau de la vallée du fleuve Sénégal. Cet appui est conforté par la mise en place d'outils et d'organes de planification et de gestion du foncier.

C'est dans ce cadre que le projet AIDEP appui les communes dans la sécurisation foncière, à travers une démarche de formalisation, avec l'utilisation d'outils adaptés (dossier foncier, RDD, RF, SIF, etc.). La formalisation foncière des terres du Walo se poursuit avec une démarche et une méthodologie bien définie pour les terres à usage agricole. Aujourd'hui, la formalisation foncière dans le diéri, déclinée dans les objectifs du projet, s'est orientée vers une nouvelle approche qui tend vers la mise en place de zones de mise en défens afin de sécuriser le foncier pastoral en lien avec l'application POAS et des autres outils fonciers. Ce qui n'occulte pas, par ailleurs, la formalisation des aménagements modernes situés en zone diéri.

La démarche expérimentée dans le cadre du projet AIDEP (zone sylvopastorale) c'est d'abord de changer de paradigme, autrement dit de considérer d'abord le pastoralisme comme une activité dans un système global de gestion et de compétition sur des ressources naturelles à l'aune des changements structurels et environnementaux avec comme socle le foncier (terre et ressources naturelles). Sécuriser le foncier pastoral revient d'abord à donner un « sens » et un contenu à cette sécurisation du foncier sous le prisme des acteurs du pastoralisme (en évitant au mieux les pasteurs « du dimanche »), tout en évitant des démarches trop intellectuelles sans soubassement pratique (donc des enquêtes sérieuses). Ensuite, au-delà du mythe de la titrisation qu'il faut casser (culte du titre foncier/droit réel préconisé un peu partout), la sécurisation du foncier pastoral passe par plusieurs étapes phares.

- ▷ Formalisation des terres pastorales dans le respect des outils d'aménagement du territoire (POAS) ainsi que du cadre juridique offert par les textes sur la décentralisation, sur le foncier (domaine public, domaine privé, domaine national, réformes en perspectives) et la gestion des ressources naturelles (Code forestier, projet de Code pastoral aujourd'hui en « panne ». Cette démarche de formalisation ne peut pas être la même que dans la zone du Walo (agriculture irriguée)
- ▷ Interconnecter la sécurisation du foncier avec la mise en place d'investissements qui permettront d'une part de stabiliser le foncier et par conséquent de le sécuriser par une occupation de l'espace pastoral. Exemples : des mises en défens, des réserves pastorales, des pistes de bétail, des pare-feux, des mares pastorales, une délimitation de « zones rouges » qui serviront de frontières à la « divagation des champs et des villes ».
- ▷ S'appuyer sur les dynamiques collectives communautaire. Dans tous les cas, les démarches et options retenues ne peuvent être que communautaires. Ces investissements, dans le cadre du projet AIDEP seront financés par le Fonds d'appui intercommunautaire (FAI) par commune cible. En outre, nous chercherons à créer une zone de concentration des investissements (« pôle pastoral »). L'occasion sera aussi saisie pour mettre en application l'ensemble des règles contenues dans les POAS (plans d'occupation et d'affectation des sols) dans les zones pastorales (pistes de bétail, vaine pâture, points d'eau pastoraux) pour juguler les conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- ▷ En parallèle, une formalisation des pasteurs en associations (bien structurées) sera initiée (statuts et règlements intérieur, ouverture de comptes bancaires). Ils seront formés dans la gestion du foncier et des ressources naturelles, en leadership etc. À ce niveau, nous allons voir comment capitaliser sur les unités pastorales en cherchant à les améliorer. Les négociations avec les pasteurs permettront de définir les zones pastorales à vocation communautaire qui nécessitent une formalisation au niveau de chaque commune (porte d'entrée pour nous). Les commissions domaniales élargies seront mobilisées, avec l'appui de nos agents techniques pour effectuer les relevés GPS et l'élaboration des dossiers fonciers. Les demandes de formalisation foncière seront établies au nom des associations juridiquement reconnus. Des délibérations approuvées par les autorités administratives seront effectuées à l'issue desquelles toutes les informations foncières seront intégrées dans les SIF (systèmes d'information foncière) des communes cibles ainsi que sur les registres fonciers. L'extrait de délibération accompagné du plan de la parcelle sera délivré à l'association après paiement des frais de bornage à la commune (pérennisation des outils

fonciers oblige avec le recrutement d'un agent foncier depuis deux ans par chacune de nos dix communes).

- ▷ Par ailleurs, il est possible de retrouver des aménagements dans la partie diéri, raison pour laquelle nous voulons les prendre en compte. En effet, en partant des résultats issus du traitement des images satellites, nous pourrions aussi inclure une formalisation classique sur des aménagements existants dans la partie diéri des dix communes du projet AIDEP.

Cette méthodologie distingue les aménagements installés dans les parties diéri des communes d'une part, et des mises en défens pastorales envisagées d'autre part. Dans tous les cas, certaines étapes clefs demeurent valables pour les deux cas de figure.

2. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DÉTAILLÉE

Les étapes phares pour ces mises en défens.

Communication

La communication se fera en deux étapes. La première étape (communication institutionnelle) consistera à notifier par des courriers les maires des dix communes ainsi que les autres acteurs intervenant dans la gestion des ressources pastorales. Il s'agit de les informer sur la tenue des ateliers qui seront organisés au niveau des communes pour déterminer les choix des sites à formaliser dans le diéri. Ainsi, d'autres activités de communications s'en suivront et se dérouleront au niveau des sites proposés par les conseillers municipaux. Il s'agira ici de procéder à une vaste sensibilisation lors des *focus groups* organisés dans les différentes communes. Le projet et les activités prévues sont exposés aux conseillers municipaux (rencontre bureau du maire), aux services techniques (qui feront un accompagnement sur le terrain) et aux populations bénéficiaires. Des rencontres et des émissions radios sont organisées dans les sites concernés. Le point focal du projet au niveau de chaque commune accompagne les équipes durant toute la durée de la communication.

Rencontre avec le bureau du maire et les services techniques

Cette rencontre avec le bureau du maire doit avoir lieu avant toute intervention. Elle verra la participation du bureau du maire, du président de la commission domaniale, du président de la cellule des marchés de la commune, du point focal du projet AIDEP, de l'agent de l'Élevage, des présidents de commissions élevage et environnement des Eaux et Forêts, du CADL et du représentant du syndicat des éleveurs au niveau communal.

L'objet de la rencontre est de :

- ▷ détailler la stratégie de formalisation dans le diéri ;
- ▷ proposer les deux sites cibles pouvant abriter la mise en défens d'une superficie de 100 hectares minimum ;
- ▷ préparer et valider la stratégie de communication.

Focus groups dans les deux sites proposés par commune

Les deux sites sont importants, même si par ailleurs un seul sera retenu. Nous avons pris cette option pour éviter de dérouler le processus et se retrouver bloqué à la fin pour une raison quelconque (naturelle, politique, subjective ou objective). Les *focus groups* auront lieu, après la communication et une bonne sensibilisation des acteurs, au niveau des villages concernés. Lors de cette communication, on demandera au chef de village de préparer le *focus group* en déterminant à l'avance le site devant abriter la mise en défens pastorale. Ils verront la participation des chefs de village, de l'animateur de la zone POAS concernée, du représentant du syndicat des éleveurs, de l'agent de l'Élevage, des Eaux et Forêts, du président de la commission domaniale et de toute personne ressource invitée par le chef de village.

Le guide d'entretien est adapté et servira de canevas aux discussions qui vont tourner autour des questions suivantes :

- ▷ la stratégie de formalisation dans le diéris du projet (démarche, ressources disponibles, rôle et responsabilités des acteurs) ;
- ▷ des précisions importantes sur les deux sites proposées par la commune, mais qu'un seul sera retenu dans le cadre du projet pour être financé ;
- ▷ l'opportunité d'une mise en défens pastorale dans leur zone ;
- ▷ la disponibilité de 50 ha pour le projet ;
- ▷ le statut juridique des terres qui seront mises à disposition ;
- ▷ la conflictualité ou non du site retenu ;
- ▷ la présence d'éleveurs structurés ;
- ▷ l'engagement pour la formalisation du comité de gestion de la mise en défens (statuts, règlement intérieur, ouverture compte bancaire, etc.) ;
- ▷ l'identification des besoins de formation pour ce comité de gestion ;
- ▷ la géoréférencement du site proposé.

À la fin du *focus group*, le site provisoire est visité et géoréférencé.

Rédaction d'un rapport de pré-identification des sites

À l'issue de ces dix rencontres avec les bureaux des conseils municipaux, et les vingt *focus groups* dans les vingt sites provisoires retenus, un rapport est élaboré par le projet pour faire le point et surtout de proposer, en partant d'un certain nombre de critères objectifs et techniques, les dix sites retenus.

Atelier de validation technique des sites retenus

Par la suite, une rencontre unique est organisée pour la validation des dix sites retenus pour les mises en défens au niveau des dix communes. Tous les agents des services techniques (CADL, Élevage, Eaux et Forêts) qui avaient participé aux *focus groups* seront invités en plus des maires, des points focaux, des présidents de commission domaniale, du syndicat des éleveurs. Lors de cet atelier, en partant de critères déjà définis dans le rapport, les sites provisoires retenus seront

présentés, discutés et validés par les participants. Un rapport final sera élaboré avec la liste définitive des sites retenus.

Mission technique de la commission domaniale

À la suite de cet atelier de validation, chaque maire fait un ordre de mission pour la commission domaniale, accompagné par un AT (assistant technique), avec une fiche de demande et un dossier foncier, pour géoréférencer le site retenu. Il est important que les chefs de village des deux sites préalablement retenus soient informés, juste après l'atelier, de celui qui est retenu. Ceci permet par la même occasion de définir le jour des investigations techniques de la commission domaniale. Ce travail de communication sera effectué par chaque commune avec l'appui du projet. Les dossiers fonciers et fiches de demandes, renseignés au nom du comité de gestion ou de l'association des éleveurs sont reportés sur le registre des demandes par l'agent foncier de la commune. Les dossiers fonciers, avec en annexe les fiches de demande, sont signés par la personne morale et comporteront des croquis parcellaires.

Mise en place du comité de gestion de la mise en défens

Lors de la mission technique de la commission domaniale, l'expert agroéconomiste du projet, en compagnie des services techniques, de la commission domaniale, du point focal, va mettre en place le bureau du comité de gestion. Le bureau du comité de gestion prendra en compte les aspects liés au genre (jeunes, femmes), mais aussi va privilégier les éleveurs afin d'espérer une bonne appropriation et pérennisation de l'investissement. L'occasion sera saisie aussi pour parler au comité des frais de bornage qui seront dus après la délibération. Par ailleurs, l'occasion sera saisie pour demander à l'association d'aller se formaliser afin de prendre un statut de GIE ou de sociétés reconnus par les règles commerciales. Sans cette formalisation, la délibération foncière ne pourrait pas être faite au nom de l'association afin de garder la dimension communautaire de l'espace partagé ainsi sécurisé.

Délibération, approbation, inscription dans les registres fonciers et SIF

Une délibération est faite par le conseil municipal sur les 100 hectares retenus, suivie d'une approbation par le sous-préfet. Il est important de préciser que la délibération doit clairement préciser que le site en question est destiné à une mise en défens pastorale (qui est un type de mise en valeur de la terre du domaine national) pour éviter plus tard des détournements d'objectifs. Après l'approbation, la délibération est inscrite dans le registre foncier et sur le SIF. Le comité de gestion devra mobiliser les frais de bornage avant la remise de l'extrait de délibération au bureau du comité de gestion.

Procédure de passation des marchés de fournitures et pose des grillages

Des études techniques sont faites par un expert en génie civil pour le dossier de marché précisant le nombre d'hectares à clôturer, le système de montage, la position des portes, l'espacement des entre-poteaux entre autres. Il est préconisé entre les entre-poteaux une distance de 2 m 50, soutenus par du fer cornière de 60, de 2 m de hauteur, avec 50 cm enfoncé dans le BA, dosé à 300 kg/m³. Le grillage posé doit être en semi-galva, maille 0,60. La clôture doit être tirée par trois rangées de fil tendeur (supérieur, intermédiaire et inférieur). De l'extérieur, le grillage doit être protégé par deux rangées de fils barbelés (niveau supérieur et inférieur). Une porte d'entrée

de 4 m doit être prévue, montée sur deux poteaux en BA, l'une des portes doit disposer d'un portillon de 0,90 m pour le passage des personnes (le reste pour les charrettes ou véhicules).

Le montant étant en dessous du seuil d'un marché ouvert (moins de 15 millions de francs CFA), la procédure de DRP restreinte sera de mise. Durant la fourniture et pose du grillage, des suivis et contrôle fréquents opérés par le DAGE de la SAED pour assurer le respect strict des prescriptions techniques avant la réception provisoire et définitive. Durant toute cette étape, les membres du comité de gestion vont participer au suivi quotidien des travaux.

Élaboration et mise en œuvre du plan de formation

Le plan de formation est un document sans modèle prédéfini. De ce fait, pour cette phase de formalisation foncière du diéri, un des objectifs du plan de formation est d'identifier et de recueillir les besoins en formation à partir des rencontres avec les syndicats et services de l'Élevage, des Eaux et Forêts, de la commune et principalement des comités de gestion qui vont être mise en place en rapport avec la gestion du foncier pastoral. Les *focus groups* seront des occasions pour recueillir et identifier les besoins en formation (dynamique organisationnelle, gestion financière et comptable, gestion technique de la mise en défens, etc.). On pourra aussi envisager des voyages d'échanges d'expériences pour voir comment certaines mises en défens sont gérées ailleurs (à Wido Thingoli) et à Téssekéré Forage (le modèle de la GMV).

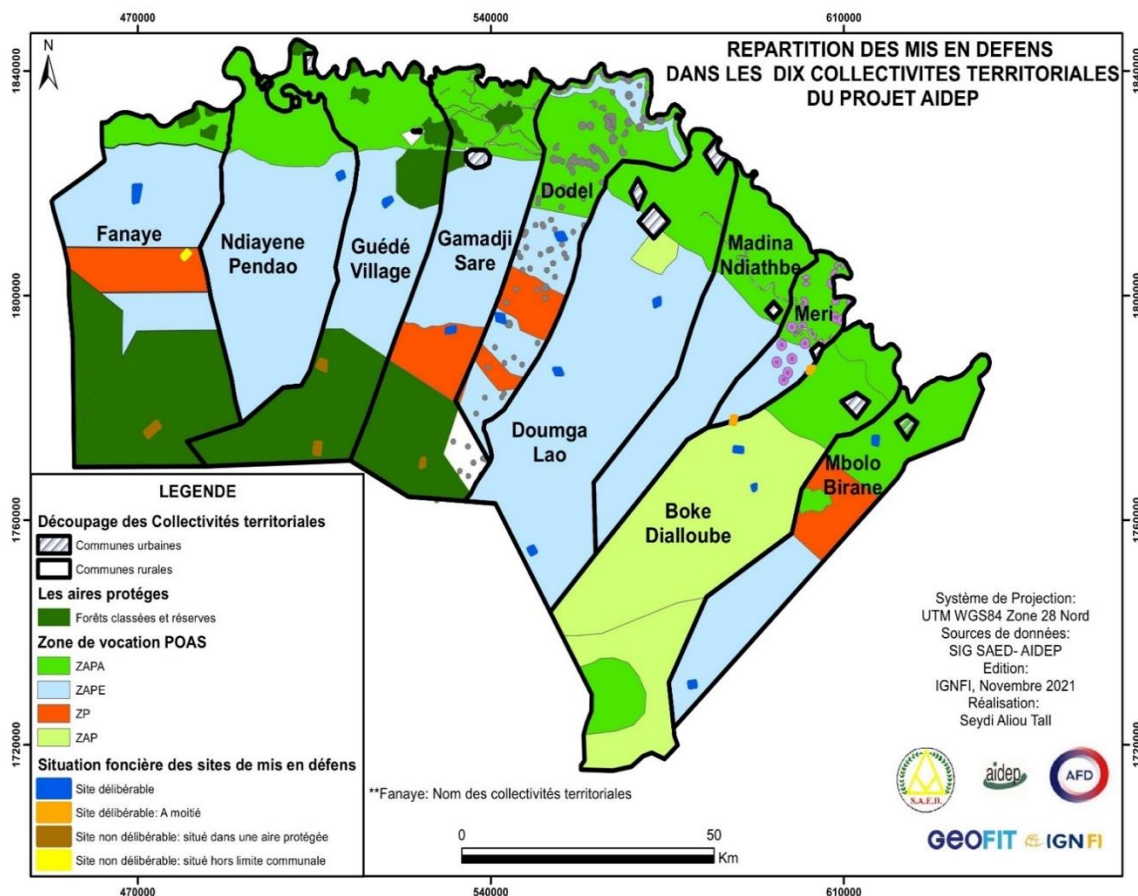
Élaboration d'un manuel de gestion et d'entretien du site

Un manuel de gestion et d'entretien sera fourni à l'issue des formation techniques. Il reviendra sur le modèle de gestion de la mise en défens, dans le respect de sa destination originelle (sécurisation du foncier pastoral), des règles environnementales, sociales et économiques. Il sera précisé, dans le manuel, les bonnes pratiques de gestion et de pérennisation.

Par ailleurs, nous envisageons de faire un voyage de partage d'expérience à Matam dans le cadre du projet ASAMM-APEFAM afin de voir les atouts et contraintes des unités pastorales, dans la mesure où l'assistant technique sur place (GEOFIT) collabore avec AVSF (Agronomes et vétérinaires sans frontières) qui a une longue expérience des unités pastorales. Si cette mission est concluante, nous pourrions envisager le renforcement du comité de gestion sous format unités pastorales.

Élaboration d'une convention entre commune et comités de gestion

À la réception définitive de l'investissement, une convention sera élaborée entre la commune et le comité de gestion pour la concession de l'investissement consenti par la commune. Cette convention sera l'occasion de rappeler les obligations de gestion en « bon père de famille » de la mise en défens, mais aussi toutes les responsabilités induites par une mauvaise gestion.



Annexe 2

Guide d'entretien des acteurs sur la sécurisation du foncier pastoral

Identification entretien

Date – Heure - Lieu

Prénom et nom

Structure

Contact de la personne

Thèmes abordés	Réponses
Thèmes	
1. C'est quoi le foncier pour un acteur du pastoralisme ?	
2. C'est quoi la sécurisation du foncier pour un acteur du pastoralisme ?	
3. Existe-il un foncier coutumier pastoral ?	
4. Quels sont les caractéristiques de ce foncier coutumier pastoral (superficies, droits, limites, détenteurs, transmission des droits...)	
5. Quel est le niveau pertinent de sécurisation du foncier pastoral ? – Individuel, communautaire ? Villages, commune ? – Terres pastorales et/ou champs hivernaux	
6. Quelle est l'opportunité de formaliser le foncier pastoral ? A-t-on besoin de formaliser le foncier pastoral ?	
7. Comment sécuriser le foncier pastoral ? – Affectation, droits réels (bail, titre foncier)... – Mise en place d'unité pastorale ? – POAS permet-il de sécuriser le foncier pastoral ? – Mises en défens ? – Aménagements pastoraux ? – Clôture ? – Panneautage ? – Aménagements de pare-feux ? – Autres...	
Proposez-nous des espaces de terres à sécuriser pour les éleveurs. – Zone – Superficie – Statut – Niveau de conflictualité	
Commentaires libres	