



Promouvoir une gestion locale
concertée et effective
des ressources naturelles et foncières



Negos-GRN



Négocier les règles de gestion des ressources naturelles

**Enjeux environnementaux et politiques,
démarches opérationnelles :
débat autour de quelques expériences**

**Actes de l'atelier
de dialogue politique régional**

Bamako, Mali - 5, 6 et 7 décembre 2011

Amel BENKAHLA - GRET

Février 2012

Financé par :



Mis en oeuvre par :



Rédaction : Amel Benkahla (GRET)

Contributions : Némaoua Banaon (GRET), Cheikh Bèye (ENDA EVE), Bernard Ouattara (CINESDA), Oumou Kaltom Sougou (IPAR), Kader Traoré (GERSDA)

Crédit photos : Siaka Coulibaly (AMEDD), Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés), Apollinaire Sanon (CINESDA) et Oumou Kaltom Sougou (IPAR)

Synthèse et relecture globale : Philippe Lavigne Delville (IRD) et Peter Hochet (LC)

A notre ami et collègue Apollinaire Sanon,

Je m'en vais donc tenter de définir la terre!

La terre ce n'est pas seulement un moyen de production

La terre c'est la tombe de nos aïeux [...]

La terre c'est le bois sacré!

La terre c'est le lieu de prière et de recueillement

La terre, c'est aussi le lieu habité par des génies bons et mauvais! La terre n'est jamais vide!

Mais seuls me comprendront ceux qui savent s'adresser avec humilité à la terre et à ses fruits! Nous sommes des fruits de la terre au même titre que le lion, le taureau et l'arbre!

Yaya Dia, Honorable Sénateur de la chambre
parlementaire du Sénat au Sénégal

LISTE DES ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AMBF	Association des Maires du Burkina Faso
AMEDD	Association Malienne d'Eveil au Développement Durable
ANCR	Association Nationale des Conseillers Ruraux
CAF	Chantier d'Aménagement Forestier
CEZIET	Centre d'Encadrement des Zones d'Intensification de l'Elevage Traditionnel
CINESDA	Centre international d'études sociologiques et de droit appliqué
CIV	Comité Inter Villageois
CLPA	Comité Local de Pêche Artisanale
CNCR	Conseil Nationale de Coordination et de concertation des Ruraux
CPF	Confédération Paysanne du Faso
CR	Communauté Rurale
DGEAP	Direction Générale des Espaces et des Aménagements Pastoraux
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GAM	Groupe d'Apprentissage Mutuel
GERSDA	Groupe d'Etudes et de Recherche en Droit et Sociologie Appliquée
GRAF	Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
LC	Laboratoire Citoyennetés
LOA	Loi d'Orientation Agricole
MCA	Millenium Challenge Account
PACR	Programme d'Appui aux Communautés Rurales
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
PCR	Président de Conseil Rural
RAF	Réforme Agraire et Foncière
SIF	Système d'Information Foncière

SOMMAIRE

I. Débattre des enjeux et démarches de négociation sur les ressources naturelles : contexte et objectifs de l'atelier	7
1. Un atelier de travail proposé par le projet NEGOS-GRN	7
2. Désertification, dégradation des écosystèmes et gestion des ressources naturelles : pourquoi parler de règles et de régulation ?	8
3. Objectifs et structure de l'atelier	11
II. Cérémonie d'ouverture	12
1. Discours d'ouverture	12
2. NEGOS-GRN : prendre au sérieux les enjeux de négociation	12
3. Trois pays, six sites contrastés	13
4. Quelles attentes des participants pour l'atelier ?	15
III. Négocier les règles de gestion des ressources naturelles et foncières. Problématiques et questions pour l'atelier	17
1. Pourquoi parler de négociation ?	17
2. Négocier des règles qui soient applicables et appliquées	19
3. Quelques questions pour l'atelier	20
4. Débats suite à la présentation	20
IV. Renégocier l'affectation d'espaces	23
1. Introduction et cadrage de la problématique	23
2. Le schéma d'aménagement pastoral dans le cercle de Yorosso (Mali)	24
3. Interventions des participants	25
4. La renégociation des espaces pastoraux : le cas de la zone pastorale de Samoroguan (Burkina Faso)	28
5. Table-ronde des autres acteurs	30
6. Débat et questions de clarification	30

V.	Mettre en place une réglementation de l'accès aux ressources naturelles dans un contexte multi-acteurs	33
1.	La gestion des coquillages dans la communauté rurale de Dionewar (Sénégal)	33
2.	Réactions de Jean-Pierre Jacob	37
3.	Interventions des participants	37
4.	Présentation de modèle Plan de Gestion des Bolongs et Vasières des CLPA de Toubacouta et de Missirah (Sénégal).....	39
5.	Questions de débat	40
VI.	Reconnaître et formaliser juridiquement les droits fonciers locaux	43
1.	Introduction et cadrage de la problématique.....	43
2.	Mise en œuvre des accords de prêts prévus dans la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso.....	44
3.	La trajectoire normative et institutionnelle du droit par Maître Fako Ouattara	46
4.	Débat avec la salle	46
5.	Dispositif de sécurisation foncière du PACR (Sénégal)	48
6.	Débat avec la salle	50
VII.	Créer des droits exclusifs pour une communauté locale sur une ressource particulière.....	52
1.	Le cas des marchés ruraux de bois au Mali dans le cercle de Yorosso.....	52
2.	L'expérience du transfert de la gestion des massifs forestiers aux communes (Mali).54	54
3.	Contexte du Burkina Faso concernant les marchés ruraux de bois.....	54
4.	Débat	55
5.	Synthèse des débats.....	56
VIII.	Quels repères pour appuyer la négociation des règles de GRN ? Attentes des décideurs et des praticiens.....	58
1.	Présentation des suites du programme NEGOS.....	58
2.	Synthèse des points clés discutés au cours de l'atelier	58
3.	Table-ronde des partenaires	59
4.	Table-ronde des décideurs	61
IX.	Cérémonie de clôture	64

I. DEBATTRE DES ENJEUX ET DEMARCHES DE NEGOCIATION SUR LES RESSOURCES NATURELLES : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ATELIER



1. Un atelier de travail proposé par le projet NEGOS-GRN

Depuis la Conférence de Praïa, organisée par le CILSS et le Club du Sahel en 1994, la **décentralisation de la gestion des ressources naturelles** est à l'ordre du jour. De nombreuses recherches et expériences de terrain ont montré que les acteurs locaux pouvaient, à certaines conditions, assurer une gestion durable de leurs ressources. Les législations ont évolué, de façon à mieux prendre en compte les savoirs locaux et la responsabilisation des populations, dans une logique plus participative ou plus décentralisée. La décentralisation administrative a, potentiellement, renforcé cette dynamique.

Pourtant, une telle gestion locale ne va pas de soi : du fait de la croissance démographique et des enjeux économiques, il y a une **compétition croissante pour les ressources**, qui induit des tensions et des conflits ; le cadre légal et institutionnel de la gestion des ressources naturelles reste marqué par un **dualisme juridique** persistant ; il demeure une certaine confusion sur les responsabilités des différents acteurs publics, issus de la décentralisation administrative et locaux quant à la gestion des ressources naturelles.

De nombreuses **expériences de « conventions locales »** ont été menées, avec un bilan mitigé. Elles mettent à juste titre en avant l'enjeu d'une négociation sur les règles entre des acteurs hétérogènes, mais elles semblent sous-estimer la diversité des contextes et des enjeux, qui appellent des stratégies très variées ; de plus, elles s'interrogent trop peu sur les **conditions d'effectivité de ces accords** : il ne suffit pas de signer une convention, encore faut-il qu'elle soit réellement mise en application. Cela suppose que les règles soient légitimes, qu'elles soient opératoires, que les autorités publiques et locales s'investissent dans leur mise en œuvre.

Partant de ce constat, des **praticiens de la gestion des ressources naturelles et des chercheurs** se sont réunis au sein du projet NEGOS-GRN, pour expérimenter des démarches de diagnostic et d'appui à la négociation et produire des cadres de références en matière d'orientations politiques et de méthodologies d'appui. En particulier, le projet doit déboucher sur une conférence régionale et des outils méthodologiques à destination des élus locaux et des opérateurs d'appui.

Le projet NEGOS-GRN vous propose d'échanger et débattre autour des premiers résultats de ce projet, en vue de mutualiser les expériences et les savoir-faire, et de donner des orientations partagées pour les produits finaux du projet.

2. Désertification, dégradation des écosystèmes et gestion des ressources naturelles : pourquoi parler de règles et de régulation ?

2.1 L'enjeu de la régulation

Le projet NEGOS-GRN repose sur un certain nombre de postulats, issus de l'expérience et de la recherche :

- **les ressources naturelles renouvelables (eaux, pâtrages, poissons, produits forestiers ligneux et non ligneux, etc.) sont prélevées dans l'écosystème et non pas produites.** Leur durabilité suppose que les prélèvements soient inférieurs à leur taux naturel de croissance. Ce qui, dès lors que la pression s'accentue, suppose des règles et des institutions : règles d'accès (qui a le droit de prélever telles ressources ?) ; règles d'exploitation (où ? avec quelles techniques, à quelles périodes ?) ; institutions chargées de définir et faire respecter ces règles ;
- **la désertification et la dégradation des écosystèmes sont le produit de changements globaux, climatiques, hydro-géologiques, agronomiques et institutionnels.** Ces processus de dégradation peuvent être aggravés, freinés ou inversés par des innovations techniques et institutionnelles. En particulier, l'absence de régulation de l'exploitation des ressources renouvelables joue un rôle aggravant, que cette absence découle d'une absence de règles, de règles inapplicables ou encore d'une faiblesse des institutions chargées de cette régulation. Dès lors, la question des règles et des institutions de gestion est au cœur de la question de la lutte contre la désertification et la dégradation des écosystèmes ;
- **dans les pays du Sahel, particulièrement soumis à ces risques, certaines ressources faisaient et font l'objet de régulations locales.** Celles-ci ont parfois été fragilisées par des politiques publiques inadaptées. D'autres, qui étaient abondantes jusqu'à récemment, n'étaient guère régulées et doivent désormais l'être. De nouvelles régulations doivent être mises en œuvre, dans un contexte de compétition croissante, d'hétérogénéité des acteurs concernés (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, mais aussi intérêts urbains, agrobusiness, etc.), de flou juridique et institutionnel sur les prérogatives des différentes institutions susceptibles de jouer un rôle dans cette régulation. Du fait de la diversité des configurations, et de l'ampleur des enjeux, elles ne pourront être définies d'en haut, et devront être négociées, appropriées, à l'échelle locale, et s'inscrire dans des rapports stabilisés entre acteurs. Mais elles ne pourront être stabilisées sans s'appuyer sur le cadre légal et institutionnel et être supportées par l'Etat ;
- **les ressources naturelles sont exploitées par des acteurs variés, qui en tirent une part plus ou moins importante de leurs revenus.** Lorsque la pression est forte, réguler l'exploitation suppose de redéfinir les règles d'accès et les règles d'exploitation. Ceci peut exclure certains acteurs, ou réduire leur accès à ces ressources. Or, en Afrique de l'Ouest, l'accès aux ressources est fortement lié aux appartenances sociales et aux statuts sociaux. Dès lors, toute régulation a de forts

enjeux économiques et politiques. Elle redistribue les cartes de façon plus ou moins radicale entre les différents acteurs : autochtones et migrants, agriculteurs et éleveurs, hommes et femmes, villageois et acteurs urbains, etc.

2.2 Règles et régulation

En Afrique de l'Ouest comme ailleurs la gestion de la terre et des ressources naturelles qu'elle porte fait l'objet de règles. Par *règles* nous entendons des **enchaînements de droits, d'obligations et de sanctions garantis par des dispositifs d'autorités**. Les règles permettent aux personnes de rendre leurs interactions prédictibles – « que dois-je faire ? Que puis-je attendre de l'autre ? Sur quelles autorités puis-je compter pour défendre mes droits ? ».

En matière de ressources naturelles et foncières et plus particulièrement dans le contexte des sociétés paysannes ouest-africaines :

- **les règles peuvent être formelles, c'est-à-dire écrites**, aboutissant à des documents et l'objet d'institutions spécialisées dans la mise en œuvre de ces règles : les services fonciers ruraux par exemple. Elles sont aussi très souvent informelles. Elles font l'objet d'injonctions orales et sont mises en œuvre dans le cadre des relations sociales quotidiennes ainsi que par des instances non spécialisées. Par exemple, un chef de lignage qui gère les règles d'exploitation du patrimoine lignager, gère aussi toute les autres questions touchant au lignage : les mariages, les funérailles, les rites aux ancêtres, les tensions familiales, etc.
- **les règles (les droits, obligations et sanctions qui les composent) ne constituent qu'un élément pour ouvrir, maintenir et contrôler l'accès aux ressources** – il y a des accès sans droit (par exemple par la violence ou les rapports de force) et des droits sans accès (par exemple lorsque le détenteur d'un droit n'est pas en mesure de le rendre opposable aux tiers) ;
- **les règles reposent sur des normes et des dispositifs variés**, qui peuvent être de nature coutumière, liées à l'administration, ou bien relever de formes hybrides. Les multiples projets de développement ont ainsi suscité de nombreux groupements en tous genres. La décentralisation administrative a donné aux communes des responsabilités plus ou moins claires sur la gestion des ressources naturelles, ajoutant à la complexité du paysage institutionnel.

Ce qui pose un double défi : autour de quels principes, de quelles valeurs, fonder les règles de gestion des ressources naturelles ? Quels dispositifs peuvent en assurer l'effectivité dans un contexte où, dans bien des cas, aucune autorité (coutumière, décentralisée, étatique) ne peut prétendre avoir le monopole.

La gestion des ressources naturelles relève largement de **processus de régulation**, dans lesquels un ensemble de règles reposant sur des légitimités différentes se confrontent, se négocient et composent un équilibre plus ou moins stable. L'enjeu est de définir des règles qui soient suffisamment légitimes, et adossées sur des dispositifs d'autorité efficaces, et qui soient suffisamment respectées pour pouvoir stabiliser les comportements et éviter les pratiques opportunistes aboutissant à des surexploitations. Cela suppose que les règles puissent s'appliquer à tous, et en particulier :

- qu'elles soient **simples et opératoires**, et ne fassent pas l'objet d'interprétations divergentes ;

- que les différentes autorités (villageoises, communale, étatique) s'accordent pour les faire respecter et **sanctionner** les contrevenants ;
- **qu'on ne puisse les disqualifier**, en s'appuyant sur d'autres règles (« tout citoyen à égal droit à la terre, donc je refuse les règles locales d'accès à la terre ») ou sur des rapports de force.

L'objectif d'une gestion locale négociée est ainsi de résoudre des problèmes précis de surexploitation de ressources renouvelables, ou d'équilibre entre usagers de ces ressources, à travers la mise en place de régulations, prenant en compte la réalité des écosystèmes et des rapports sociaux, prises en charge par des autorités légitimes, et appuyées par l'Etat, qui permettent de réduire l'incertitude sur ce qui est autorisé ou non et l'insécurité sur les droits d'accès à ces ressources.

Négocier et expérimenter de telles règles, travailler à faire émerger une capacité de régulation dans un contexte d'institutions fragiles, et souvent en compétition, est un véritable défi, en même temps qu'un passage obligé.

2.3 Des configurations variées, aux enjeux spécifiques

Les problèmes de surexploitation ou d'équilibre entre usagers hétérogènes se posent de façon très différente selon les cas. Dans certains cas, des régulations existent, demeurent légitimes localement, mais sont fragilisées par l'intervention publique. Ailleurs, elles n'existent pas et doivent être créées. Le degré de pression sur la ressource, l'importance des tensions et conflits, varie également. Parfois, l'initiative vient des acteurs locaux, parfois il s'agit d'une politique nationale qu'il s'agit de savoir mettre en œuvre dans un contexte donné.

Cette diversité semble sous-estimée dans les débats sur la gestion locale des ressources naturelles et sur les conventions locales. Il semble au contraire important de bien identifier les configurations et leurs enjeux.

Dans le cadre du projet NEGOS-GRN, quatre de ces formes ont été plus particulièrement approfondies, en termes d'analyse et d'expérimentations opérationnelles :

- la **renégociation** d'espaces affectés à des usages spécifiques (en particulier autour des couloirs de passage du bétail, de la protection de pâturages, etc.);
- la **règlementation** formelle de l'accès à certaines ressources naturelles dans un contexte multi-acteurs ;
- la reconnaissance et la **formalisation** juridique des droits fonciers ;
- la **création** de droits exclusifs sur une ressource particulière au profit d'une communauté locale.

La comparaison de cas traités par les équipes de NEGOS-GRN permettra de mettre en lumière la façon de diagnostiquer les enjeux ainsi que les outils développés par NEGOS-GRN pour prendre en charge ces enjeux de façon concertée, et d'engager le débat.

3. Objectifs et structure de l'atelier

Réunissant des responsables de politiques de gestion des ressources naturelles, des spécialistes de la gestion des ressources naturelles et de l'appui aux conventions locales, des représentants d'organisations paysannes et d'associations d'élus locaux des trois pays concernés par NEGOS-GRN (Sénégal, Mali, Burkina Faso), cet atelier a pour objectifs :

- de partager et mettre en débat les analyses et expériences des équipes du projet NEGOS-GRN à la lumière de l'expérience des participants ;
- de contribuer à un état des lieux des démarches et savoir-faire en la matière ;
- de proposer des orientations pour la suite du projet, de façon à assurer que les produits finaux prévus (production de notes de politique, conférence régionale de plaidoyer sur les enjeux et conditions d'une gestion locale négociée, production d'outils pour les élus locaux et les opérateurs d'appui) soient les plus pertinents possibles et contribuent à faire avancer la question.

Après une introduction posant la problématique, l'atelier est organisé autour de la restitution et la mise en débat de quatre cas. Il s'achève par une table-ronde centrée sur les attentes des décideurs et des praticiens.

II. CEREMONIE D'OUVERTURE



1. Discours d'ouverture

Les participants de l'atelier ont été accueillis par Moussa Djiré, coordinateur du GERSDA, et Christian Castellanet, directeur scientifique du GRET et coordinateur global du programme. Ils ont souhaité la bienvenue à tous les participants et rappelé les objectifs poursuivis par l'atelier, qui est de **contribuer au débat sur les politiques publiques** et de **renforcer le dialogue entre acteurs**, en s'appuyant sur les expériences de terrain menées par NEGOS-GRN et sur les connaissances et expériences des autres partenaires.

Monsieur Bocar Camara, représentant du Ministère de l'Environnement du Mali, a procédé ensuite à l'ouverture officielle de l'atelier. Il a insisté dans son discours sur l'importance particulière que revêt la **gestion concertée et durable des ressources naturelles** pour le gouvernement malien. Cet atelier vient ainsi à point nommé pour élaborer une expertise partagée qui viendra étayer les réflexions engagées par le gouvernement pour consolider la décentralisation en cours. Il s'agit en effet de proposer des conventions locales permettant aux populations de gérer durablement leurs ressources naturelles, pour faire face aux défis liés à la croissance de la population et la satisfaction de leurs besoins en produits agro-sylvopastoraux.

Cette situation pose de nouveaux enjeux en matière de préservation des ressources naturelles et nous interpelle tous car ce sont des **biens partagés**. L'amplification des changements climatiques, de l'érosion, la perte de biodiversité interpelle ainsi tous les pays et doit les engager dans un même combat. Le Mali a ratifié une trentaine de conventions internationales en matière d'environnement, se réjouit des contributions attendues de cet atelier et s'engage d'ores et déjà dans la mise en œuvre des recommandations pertinentes qui en sortiront.

2. NEGOS-GRN : prendre au sérieux les enjeux de négociation

Cette présentation a été réalisée par Peter Hochet, chercheur au Laboratoire Citoyennetés et coordinateur scientifique du programme.

Le projet NEGOS-GRN est un projet de lutte contre la désertification, qui a pour objectif (i) de produire des connaissances, (ii) de renforcer la capacité des acteurs locaux et des collectivités territoriales et (iii) d'**expérimenter des démarches d'appui** à la gestion des ressources naturelles et foncières.

Il s'appuie pour cela sur deux hypothèses : (i) celle que la désertification n'est pas qu'une question physique, mais surtout une problématique institutionnelle, et (ii) que cela nécessite la mise en place de régulations locales entre parties prenantes et une reconnaissance de ces règles par les institutions légales.

La stratégie d'intervention repose sur l'instauration d'un **dialogue entre opérateurs et décideurs** à travers : (i) la production de connaissances ; (ii) la mise en place de groupes de travail qui permettent de mettre en débat ces résultats au niveau local, régional et national ; et (iii) l'établissement de partenariats avec des organisations internationales, des réseaux et experts qui travaillent sur la même problématique.

Le cadre général de l'intervention se déroule sur **4 ans** (2009-2012) avec un cofinancement de l'**Union Européenne**, du **FFEM** et de chaque partenaire. Il se déroule sur **7 sites dans 3 pays** (Mali, Sénégal, Burkina Faso). Dans chaque pays, il associe deux organisations (un laboratoire de recherche et un opérateur de terrain) : GERSDA et AMEDD au Mali, Laboratoire Citoyenneté et CINESDA au Burkina Faso, IPAR et ENDA GRAF au Sénégal.

Le projet se déroule en 4 grandes phases : (i) la réalisation d'un **diagnostic** approfondi des conditions de gestion des ressources naturelles et foncières ; (ii) l'**expérimentation de démarches et d'outils** innovants ; (iii) la **capitalisation** des expériences et (iv) la **mise en débat** des résultats entre acteurs pour contribuer aux politiques publiques.

Il doit aboutir au final à trois grands types de produits : (i) un **guide méthodologique** qui puisse accompagner les acteurs locaux dans la formalisation des règles de gestion des ressources naturelles ; (ii) l'élaboration de **notes de politiques** destinées aux décideurs et (iii) la réalisation de **publications scientifiques**.

3. Trois pays, six sites contrastés

3.1 Au Mali, marchés ruraux de bois et schéma pastoral (AMEDD et le GERSDA)

La gestion des ressources naturelles et foncières au Mali est marquée par la pluralité des espaces et des références juridiques existant sur ces espaces. Depuis les années 90, les politiques publiques s'orientent vers une gestion décentralisée encourageant les négociations entre acteurs. La politique de décentralisation en cours a mis en selle les collectivités territoriales (les communes) en leur confiant la gestion des ressources naturelles. Néanmoins, ces deux orientations politiques n'ont pas encore permis d'atteindre les résultats obtenus, et les politiques ne permettent pas encore d'aller vers une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles. Les communes manquent de ressources financières et leurs compétences piétinent. Le programme NEGOS se propose de capitaliser ces expériences pour permettre d'aller plus loin. AMEDD et le GERSDA ont ainsi décidé de travailler sur deux problématiques : la gestion des ressources pastorales à travers l'élaboration de schémas pastoraux et la gestion des marchés ruraux de bois.

Pendant longtemps, la gestion des ressources naturelles au Mali a été une politique « répressive » qui était orientée uniquement vers la conservation. Le pays a ensuite mis en place la stratégie Energie Domestique, qui s'appuyait sur les **marchés ruraux de bois**, dont le principe repose sur l'attribution de la gestion d'un massif délimité à une structure locale de gestion. Cependant, on observe que la plupart des marchés n'ont pas fonctionné. Le

programme a permis d'analyser les raisons de cet échec et de dégager avec les populations des pistes de solutions.

Le **schéma pastoral** consiste quant à lui à mettre en place des pistes de transhumance, des points d'abreuvement et des pâturages sur un territoire donné, en concertation avec les différents acteurs du territoire. Il s'agit de permettre une cohabitation pacifique entre ces acteurs à travers l'élaboration de règles concertées de gestion, qui soient validées par les instances locales. L'analyse réalisée dans le cadre du programme a permis de comprendre ce qui n'avait pas marché dans la démarche adoptée par l'ONG intervenant avec les acteurs sur ce territoire : faible représentativité des acteurs, décentralisation inachevée, etc. Le programme a proposé une approche innovante en changeant le niveau d'intervention pour descendre l'échelle de la concertation au niveau villageois, afin d'intégrer tous les acteurs dans la démarche, en conservant un portage institutionnel au niveau de la commune.

3.2 Au Burkina Faso, zone pastorale et sécurisation foncière dans le cadre de la nouvelle loi foncière rurale (Laboratoire Citoyennetés et CINESDA)

Les questions d'articulation des règles de gestion locale des ressources naturelles avec le cadre juridique et institutionnel ont été au cœur des travaux menés au Burkina Faso. Comme dans les deux autres pays, le projet a commencé par un diagnostic conduit par le Laboratoire Citoyennetés. Le contexte était favorable avec la nouvelle loi sur le régime foncier rural. L'équipe du Burkina a saisi cette opportunité pour analyser le cadre juridique et les évolutions apportées par cette nouvelle loi foncière 034-2009. Les sites d'intervention se situent sur des **terrains dans lesquels sont intervenus ou interviennent toujours d'autres partenaires techniques et financiers** ; Il s'agit notamment de la SNV à Samoroguan, du PDL/O à travers l'opération pilote de sécurisation foncière (OPSF) et de l'AFD à Padema.

Une part importante du travail a porté sur l'analyse des raisons pour lesquelles la majorité des textes de lois ne sont pas effectifs et ne sont pas appliqués sur le terrain. Les travaux de recherche ont permis de montrer le **différentiel entre les règles et les pratiques** et de mettre en question les notions de légitimité et légitimité.

A l'issue des travaux de recherche, l'opérateur a élaboré des stratégies d'intervention à partir des grandes problématiques identifiées par la recherche. Ces stratégies ont été discutées et validées au niveau des acteurs à la base.

Ainsi à **Padema**, et compte tenu du contexte qui y prévaut, il a été décidé d'élaborer une charte foncière qui valoriseraient les pratiques coutumières positives de gestion foncière, pour réguler l'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles. En effet, cette zone connaît une pression foncière importante, source de nombreux conflits. La recherche a permis d'analyser les pratiques existantes et de les confronter aux textes, en posant la question de l'articulation entre légitimité et légalité.

A **Samoroguan**, l'accent a été mis sur la gestion pastorale et sur les questions soulevées par les difficultés d'application et de respect du cahier des charges de la zone pastorale du CEZIET. Bien que la zone ait été classée pastorale, les populations ont en effet tendance à ne pas en tenir compte et à défricher les terres pour les cultiver.

3.3 Au Sénégal, ressources côtières, gestion de bassin versant et sécurisation foncière (IPAR et ENDA-GRAF)

Au Sénégal, le projet est intervenu dans un contexte de dégradation des ressources naturelles et de décentralisation, dans le cadre d'un système de gestion marqué par une pluralité de droits. L'équipe du Sénégal travaille sur trois sites : (i) le delta du Saloum, (ii) le bassin versant de la Somone et (iii) le Delta du fleuve Sénégal.

Dans le Delta du Saloum, la problématique principale repose sur **la gestion des ressources naturelles notamment les ressources conchyliocoles**, les ressources forestières et la mise en place de règles de gestion concertées. Les ressources halieutiques appartiennent à l'espace marin et ne font pas partie des compétences transférées aux collectivités, ce qui pose des problèmes de légalité dans la participation de la communauté rurale de Dionewar dans la gestion des couillages

Le bassin versant de la Somone est quant à lui une zone très convoitée par différents acteurs (extraction minière, exploitation industrielle, développement de l'habitat, développement touristique, construction de l'aéroport Blaise Diagne, mise en place de zones économiques spéciales, etc.) dont l'équilibre écologique est mis en péril par ces différents usages. L'intervention s'est concentrée sur la manière dont les acteurs tentent de mettre en place des **mécanismes intercommunaux de régulation** des ressources naturelles.

Le troisième site se situe dans la Vallée du fleuve Sénégal et s'attache aux conditions de gestion foncière et aux conditions d'exploitation des ressources naturelles (exploitation du sel par les femmes). C'est aussi un site sur lequel travaille le PACR (projet de l'AFD) et où se pose le problème de la mise en œuvre de **règles coutumières qui entrent en conflit avec le droit légal** (exploitation du sel), de la **participation des populations** à l'établissement de règles d'organisation et de gestion de l'espace (Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols), et aux **modalités d'affectation** et de désaffectation de parcelles foncières au sein des communautés rurales.

4. Quelles attentes des participants pour l'atelier ?

Les attentes exprimées par les participants sont de plusieurs ordres. Il s'agit tout d'abord de **permettre un partage d'analyses et d'expériences** entre professionnels du développement. Cet atelier offre en effet un cadre d'échanges entre acteurs intervenant sur la gestion des ressources naturelles et foncières dans trois pays. A travers la diversité de leurs formations et de leurs fonctions (chercheur, opérateur, consultant, partenaire technique et financier, élus, responsable professionnel agricole, responsable de l'administration, etc.), les acteurs attendent une confrontation des points de vue pour enrichir leurs réflexions et leurs pratiques.

Les attentes portent sur l'identification de **stratégies opérationnelles innovantes** qui s'appuient sur la capitalisation des expériences menées dans les différents pays. Les participants, partenaires du programme NEGOS et partenaires invités, disposent en effet chacun d'un capital d'expériences et de compétences qui demande à être davantage mutualisé afin de renforcer les approches. Plusieurs problématiques ont à ce titre été soulevées, concernant notamment ce qu'on entend par participation et comment en renforcer la qualité à travers de nouvelles approches et outils. Le constat a aussi été unanime en ce qui concerne les difficultés d'articulation entre les pratiques foncières locales considérées comme légitimes par les populations et les textes de loi, souvent difficilement appliqués sur le terrain. Au-delà

de la question de l'application et de l'opérationnalité de la loi, il s'agit en effet d'assurer durablement la paix sociale dans les communautés.

Il faudrait aussi de trouver les moyens de **renforcer l'influence sur les politiques** à travers l'analyse des mécanismes qui peuvent être mis en œuvre. Les innovations locales ont en effet souvent des difficultés à trouver des voies de formalisation leur permettant de trouver un cadre légal. La confrontation des analyses des chercheurs et des attentes des décideurs doit ainsi pouvoir aider à développer des réflexions sur les politiques à mettre en œuvre au niveau national, mais aussi régional. Il y a de ce point de vue de fortes attentes des décideurs autour des conclusions du programme, pour qu'ils puissent ensuite les relayer auprès de leurs institutions respectives.

III. NEGOCIER LES REGLES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET FONCIERES. PROBLEMATIQUES ET QUESTIONS POUR L'ATELIER



Le thème central de l'atelier a été introduit par Philippe Lavigne Delville (IRD), à travers une présentation générale de la problématique concernant la négociation de règles de gestion des ressources naturelles et foncières.

1. Pourquoi parler de négociation ?

1.1 Décentraliser la gestion des ressources naturelles : de la Conférence de Praia aux conventions locales

Les ressources naturelles renouvelables sont des ressources prélevées dans l'écosystème, et non « produites ». Elles ne peuvent être durables que si les prélèvements sont inférieurs à la productivité naturelle. Ce qui, lorsqu'il y a surexploitation ou risque de surexploitation, suppose, si possible d'accroître cette productivité, mais surtout de contrôler le niveau d'exploitation, à travers les droits d'accès et les règles d'exploitation.

Depuis les années 90 et la Conférence de Praia organisée par le CILSS en 1994, la décentralisation de la gestion des ressources naturelles fait l'objet de débats. L'intervention publique a subi de nombreuses critiques et un consensus a été établi autour de la **nécessité d'une gestion locale des ressources naturelles**. Mais ce consensus recouvre de nombreux débats : est-on dans une logique « déconcentrée participative », où les services techniques conservent le pouvoir de définir les règles et le contrôle de la ressource ? Faut-il aussi effectuer un transfert du pouvoir de définir des règles, dans une logique « décentralisée » (au sens anglo-saxon du terme) ? Si oui, au profit de quels acteurs, les autorités locales, des comités ad hoc, les instances issues de la décentralisation administrative ? Faire évoluer les législations sectorielles ?

Ces questions sont étroitement liées au processus de décentralisation lui-même et aux outils mis en place à travers les conventions locales : Quelle articulation entre légitimité (négociation locale des règles) et légalité (validation des règles par les services techniques et les collectivités locales) ? Quelle influence du politique sur les décisions prises par les élus locaux ? Sous quelles conditions ces règles sont-elles effectivement respectées ?

Les **conditions à réunir pour une réelle gestion locale des ressources naturelles** sont de plusieurs ordres : des ressources « communes » et reconnues comme telles par les acteurs du territoire, un espace et des ayants-droits définis, des règles d’exploitation (souvent liées à une finalité donnée), des autorités de surveillance et des mécanismes de contrôle. Ces conditions idéales sont rarement remplies dans les faits.

1.2 Diversité des usages, compétition, pluralisme juridique : les défis de la régulation

Toutes les ressources ne font pas l’objet de régulation coutumière (par exemple le bois de chauffe ou les résidus de récolte). D’autres étaient ou sont l’objet de dispositifs élaborés. La marchandisation de certaines ressources, l’arrivée de nouveaux acteurs, parfois les interventions publiques, ont accru la pression sur les ressources, fragilisé les régulations lorsqu’elles existaient, et accru l’enjeu politique et économique du contrôle de la ressource.

On assiste aujourd’hui fréquemment à des **compétitions pour l’usage des ressources et/ou de l’espace entre groupes sociaux hétérogènes**. Les autorités ont parfois perdu de leur autorité ou de leur légitimité. Des instances variées sont souvent en compétition pour la régulation (chefferie de terre, chefferie politique, comités divers, administration, communes, etc.). Issue de la confrontation entre normes locales et politiques publiques, la pluralité de normes est une réalité durable, malgré les évolutions des législations ces 20 dernières années, et certains acteurs cherchent à en jouer. Le soutien de l’administration ne va pas non plus toujours de soi, et le cadre institutionnel de gestion des ressources naturelles est souvent incertain, parfois même politisé. Alors qu’une gestion durable suppose un système d’autorité cohérent, on observe souvent des conflits et concurrences entre instances de pouvoir.

Tous ces enjeux demandent de refonder des « communs » sur des ressources d’intérêt partagé à préserver, dans un contexte de compétition et de pluralisme juridique. Cela pose le problème de l’**action collective** et de l’**action politique** et touche autant aux enjeux écologiques, qu’aux enjeux sociopolitiques. La **négociation** s’impose donc puisqu’il faut arbitrer entre les enjeux à court terme et à moyen et long terme, entre des acteurs hétérogènes avec des intérêts divergents. Ces tensions se traduisent dans des rapports de force, dans un contexte où aucun des acteurs n’est assez dominant pour imposer sa vision aux autres et où il faut donc négocier des compromis.

L’enjeu essentiel de ces négociations tourne autour des règles d’accès aux ressources (qui peut l’exploiter ?) et des règles d’exploitation (pour quels usages, avec quelles techniques) qui ont à la fois des enjeux **d’inclusion ou d’exclusion**, et des enjeux de **répartition des bénéfices économiques entre groupes sociaux**, au sein des ayants-droits. En logique coutumière, l’appartenance sociale joue un rôle dominant (relations entre aînés et cadets, relation entre autochtones et allochtones, etc.), mais la redéfinition des règles peut-elle faire l’impasse sur les évolutions sociales et démographiques ? Comment concilier la citoyenneté locale (le fait d’être reconnu comme membre d’une « communauté locale ») et la citoyenneté nationale ?

Négocier les règles de gestion des ressources naturelles est donc un processus socio-politique, qu’il faut reconnaître comme tel, et qui doit être encouragé, parfois accompagné (i) au niveau des politiques (sectorielles et de décentralisation), (ii) au niveau des communes et (iii) au niveau des opérateurs d’appui.

2. Négocier des règles qui soient applicables et appliquées

Il existe de nombreuses conventions locales qui restent lettre morte. L'enjeu essentiel n'est pas dans la signature d'un accord, mais dans le fait que les règles définies soient légitimes, applicables et appliquées.

2.1 Qu'est-ce que « négocier » veut dire ?

Afin de pouvoir négocier de nouvelles règles, il faut au préalable identifier le problème de surexploitation, **trouver des compromis efficaces** d'un point de vue environnemental et social, en prenant en compte les représentations de l'espace, les conceptions de l'appropriation, les règles et institutions existantes et en s'interrogeant, en cas de besoin, sur les marges de manœuvre existantes par rapport à la lettre de la loi.

Il s'agit aussi de **favoriser la concertation et la négociation** entre acteurs hétérogènes, ce qui pose un certain nombre de problèmes liés à la diversité des acteurs, aux rapports de domination préexistant, aux problèmes de représentation. Tout cela impose des **allers et retours entre échelles et entre scènes**. La légitimité des accords trouvés est également déterminante (entre consensus et acceptation) dans un contexte de pluralisme de normes (légitimité coutumière et validation administrative).

2.2 Négocier autour de quels enjeux ?

Les enjeux à traiter sont variables selon qu'on traite d'une ressource donnée ou d'un espace à ressources multiples, du degré de partage du constat de départ, de l'homogénéité ou hétérogénéité des parties prenantes, de la préexistence ou non de règles locales/étatiques, des enjeux économiques ou du degré de compétition et de conflictualité, des orientations des politiques publiques sur cette ressource/ces espaces.

2.3 Adapter les démarches aux configurations

Les démarches doivent donc être **adaptées à la spécificité des contextes**. Différentes configurations sont possibles : (i) organiser la diversité des usages sur un territoire ; (ii) réguler l'exploitation d'une ressource marchande ; (iii) reconnaître et formaliser des droits fonciers. Les approches sont aussi différentes selon s'il s'agit de faire appliquer une politique nationale ou de faire reconnaître et formaliser des initiatives locales, que le problème est partagé ou porté par des groupes spécifiques, que la situation est conflictuelle ou non.

2.4 « Façonner » les règles et conforter les dispositifs institutionnels

Dans tous les cas, les règles ne peuvent être élaborées directement, elles demandent à être « **façonnées** » **progressivement**. Elles doivent être simples, compréhensibles, opératoires et socialement acceptables. Ces règles doivent faire sens par rapport aux conceptions des usagers, donner des incitations positives et accroître le coût de la transgression, disposer de mécanismes de surveillance et de sanction intégrés au jeu social local, de sanctions graduelles, légitimes, et possibles à mettre effectivement en œuvre, ainsi que de règles qui s'ajustent à la pratique.

La mise en œuvre des règles nécessite de définir les instances responsables, leur périmètre d'intervention, leur capacité à exercer ces fonctions, et de se coordonner avec les autres instances et autres formes d'autorité (chefferie, commune, police, services techniques, etc.). Ces instances ne sont jamais neutres et sous-tendent des enjeux politiques et institutionnels.

Il faut également **formaliser les règles** pour qu'elles soient effectives, à travers des dispositifs d'information et de communication (média locaux, cérémonies rituelles, arrêtés communaux, bornes et marquages physiques, etc.). Des **mécanismes de surveillance et de sanctions** doivent ensuite permettre une effectivité de la mise en œuvre de ces règles à travers leur contrôle. Il faut aussi s'assurer de la **capacité à faire évoluer les règles** pour assurer une plus grande pertinence et effectivité des actions. Il ne suffit pas d'aboutir à une convention pour qu'elle soit appliquée, il y a besoin de s'ancrer dans les cadres locaux de la négociation et d'intégrer les enjeux sociaux et politiques dans la stratégie de mise en œuvre.

3. Quelques questions pour l'atelier

En conclusion, les enjeux de la gestion décentralisée et négociée des ressources naturelles posent plusieurs questions aux praticiens et décideurs :

- Comment caractériser les configurations et les enjeux, et leurs implications pratiques ?
- Comment prendre acte de la pluralité des acteurs et des intérêts dans les processus de négociation ?
- Comment favoriser l'émergence de compromis sur les règles dans un contexte de compétition voire de conflit ?
- Quels sont les déterminants de la mise en œuvre effective des règles ?
- Les communes sont-elles une instance clé ?
- Quelles sont les ressources du droit à mobiliser, les éventuels points de blocage à tenter de faire évoluer ?

4. Débats suite à la présentation

Les débats et interventions des participants ont tourné autour de quelques grands questionnements. Cette session a été animé par Bougouna Sogoba (AMEDD).

4.1 Comment améliorer la qualité de la participation des populations ?

Les dispositifs de la négociation demandent souvent à être approfondis. Les projets élaborent en effet parfois des règles qui ne sont pas appliquées, car la participation des populations a été défaillante (Assane Bokoum). Il y a ainsi un réel souci pour pouvoir **bien associer toutes les parties prenantes**, et notamment les tiers dans les négociations, même quand cela est difficile (cas des transhumants). La mobilisation sera d'autant plus forte que la négociation porte sur des problèmes réels, perçus comme importants par les acteurs locaux. La convention n'est pas une fin en soi (parfois un investissement peut régler les problèmes directement), mais il y a de forts enjeux autour de l'amélioration de la qualité de la négociation : disponibilité des négociateurs jusqu'à la fin de la négociation, **temps** de la concertation, etc. (Modibo Ly).

Les processus de négociation de règles locales sont en effet des processus assez longs qui demandent des **moyens**. Lorsqu'ils ne s'accompagnent pas d'investissements, les personnes clés nécessaires aux concertations se lassent parfois et n'y participent plus. Quel est le bon temps de la négociation ? Jusqu'où aller dans l'accompagnement des partenaires sur le terrain ? (Edith Vokouma)

4.2 Comment mettre en œuvre des règles qui soient effectives ?

La question de la légitimité et de la légalité est au cœur des enjeux de gestion des ressources naturelles et foncières. L'Etat a fixé un cadre à la négociation (principes juridiques) et notamment la nécessité d'**avoir une personnalité juridique reconnue** pour pouvoir prendre des actes valables du point de vue juridique. Il ne faut jamais l'oublier, sans quoi les règles issues de la négociation encourent les risques de nullités ou d'illégalité (Maître Fako Ouattara). Pour autant, les villages, les campements, n'ont pas de personnalité juridique. Une façon de traiter cette question est de favoriser une négociation entre acteurs locaux, puis de donner une validation juridique au contenu de ces accords, par un arrêté communal.

Il faut aussi réfléchir aux problèmes pratiques de mise en œuvre des règles dès leur élaboration, le cas contraire elles risquent d'être inapplicables dans les faits. Pour être légalisées, les conventions doivent être acceptées par les services techniques, ce qui peut nécessiter une négociation par rapport à la lettre de la loi. Il faut également arriver à réconcilier les pouvoirs administratifs et judiciaires autour de la mise en œuvre des conventions locales (Modibo Ly).

La participation des populations locales n'est jamais parfaite, mais le plus important est de mettre en place des **dispositifs de gestion, de surveillance, d'arbitrage et de sanction**, sans quoi le respect des règles est vite abandonné. Le suivi et le contrôle ne relèvent pas forcément des mêmes instances, mais doivent être assurés en continu, ce qui engendre des coûts. Cette **dimension économique du contrôle** doit être bien intégrée pour en assurer la pérennité : il faut éviter de mettre en place des mécanismes coûteux, induisant de coûts récurrents que les acteurs locaux n'arriveront pas à assumer. Le suivi-évaluation est également nécessaire sur la durée pour adapter les dispositifs et s'assurer que les règles se stabilisent et rentrent réellement dans les pratiques quotidiennes (Christian Castellanet).

4.3 Comment concilier la volonté de gestion durable des ressources naturelles et les impératifs de rentabilité économique liée à leur exploitation ?

Certains espaces ont fait l'objet de gestion concertée par les communautés rurales même si elles ne souffrent pas de surexploitation. Les forêts aménagées font ainsi l'objet d'exploitation de charbon, ce qui rapporte beaucoup d'argent à l'Etat et aux collectivités locales (Abdou Sène).

Dans un contexte de décentralisation inachevée où certaines compétences juridiques et des ressources financières conséquentes n'ont pas été transférées aux collectivités, il peut apparaître néanmoins **contradictoire** de vouloir gérer de manière durable les ressources naturelles et en même temps de les exploiter pour générer des ressources financières (Boubacar Seck).

4.4 Comment allier pouvoir coutumier et instances légales de gestion foncière ?

Négocier nécessite de mettre à plat les enjeux et implique pour chaque acteur de faire des concessions, c'est-à dire accepter de gagner ici et perdre là. Dans la politique de sécurisation foncière au Burkina Faso, la place et le rôle du coutumier était centrale, mais a été esquivée dans l'atelier national de discussion du document de politique, ce qui constitue aujourd'hui un point de blocage (Saïdou Sanou). Il y a aussi parfois un double rôle des acteurs qui est

souvent mal appréhendé : certains sont en effet à la fois chef coutumier et élu local en même temps (Boubacar Seck).

4.5 Comment gérer les relations de concurrence et de complémentarité entre instances de régulation à l'échelle locale et nationale ?

Les rapports entre l'Etat et les institutions locales de gestion des ressources naturelles sont primordiaux. Plusieurs travaux ont montré que **sans soutien de l'Etat, les initiatives locales sont vouées à l'échec**. En cas de conflit local, si les autorités administratives contestent la légalité des mécanismes et règles de gestion locale, cela remet en cause tous les mécanismes mis en place localement (Christian Castellanet).

Lorsque les concertations sont bien menées au niveau local, les communes peuvent ensuite prendre des actes pour bien gérer la ressource. Ce ne sont cependant pas les seuls **échelons à impliquer** : les collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat au niveau régional, mais aussi au niveau national, doivent également être associés (Saïdou Sanou). Même si la décentralisation est engagée partout, dans beaucoup de pays, les transferts de compétences aux collectivités locales n'ont pas été suivis de moyens nécessaires. De la même manière, certaines lois ont été votées mais ne sont pas appliquées (cas de la LOASP au Sénégal). Il faut que les parlementaires se mobilisent pour changer cette situation (Abdoulaye Ndoye).

Les ressources naturelles ont parfois aussi une **dimension transfrontalière**, il faut pouvoir prendre en compte cette complexité des échelles (Assane Bokoum). Il serait dans ce cadre intéressant de pouvoir approfondir dans les études de cas et dans le cadre d'analyse globale les dimensions transnationales autour des questions liées à la mobilité pastorale ou à la gestion des ressources partagées (Félix Compaoré).

A RETENIR

Dès lors qu'il y a surexploitation ou risque de surexploitation, une gestion durable de ressources naturelles renouvelables suppose des règles gouvernant l'accès à ces ressources ou à l'espace concerné, et des règles régissant leur exploitation. Toutes les ressources ne sont pas l'objet de régulations coutumières, lesquelles ont souvent été fragilisées par les évolutions sociales, économiques et politiques, et par l'intervention de l'Etat.

Dans de nombreux cas, l'enjeu est de refonder des « communs » sur des ressources d'intérêt partagé à préserver, dans un contexte de compétition et de pluralisme juridique. La **négociation** s'impose puisqu'il faut arbitrer entre les enjeux à court terme et à moyen et long terme, entre des acteurs hétérogènes aux intérêts divergents.

Négociées localement puis avec les services techniques, et validées par les autorités communales, les « conventions locales » répondent sur le principe à ces enjeux, au sens où elles (re)définissent les règles, face aux problèmes d'aujourd'hui, dans un compromis entre normes locales et normes étatiques.

Pour autant, signer une convention ne garantit pas qu'elle soit appliquée. Il faut que les règles aient une légitimité suffisante, qu'elles soient simples et applicables, que leur respect soit garanti par des autorités dotées d'un pouvoir de sanction, ce qui suppose un engagement partagé des différentes autorités locales et des services techniques.

IV. RENEGOCIER L'AFFECTATION D'ESPACES



Cette session a été placée sous la modération de Madame Edith Vokouma (Ministère des ressources animales du Burkina Faso) a été introduite par un cadrage général de M. Mamadou Fall (IED Afrique).

1. Introduction et cadrage de la problématique

La question foncière au Sénégal est gérée en grande partie par la loi 64-46 sur le domaine national, qui divise les terres du domaine national en 4 groupes : les zones de terroir, les zones classées, les zones pionnières et les zones urbaines.

Au Sénégal, les pasteurs représentent 13% de la population et ont besoin d'un potentiel important de zones fourragères. La crise écologique a accentué la compétition sur l'espace et augmenté les conflits autour de l'accès à la terre (voir le conflit récent de Fanaye). D'importants travaux sont en cours pour réfléchir sur la **réforme foncière** au niveau des organisations paysannes et de la société civile. Les pasteurs sont en effet souvent considérés comme les parents pauvres des politiques foncières, dont l'insécurité est renforcée par les dynamiques en cours (accaparement des terres).

Les autorités communales chargées de la gestion foncière ont également des difficultés à assumer leurs fonctions à cause d'un manque de ressources. De ce fait, elles ont du mal à gérer efficacement l'occupation de leur territoire et à réguler les relations entre les différents usagers de la ressource. Plusieurs démarches ont été initiées pour tenter de travailler à une meilleure régulation locale : élaboration de **conventions locales**, mise en défens des terres occupées par les pasteurs, **plans d'occupation et d'affectation des sols**, etc. Ces démarches impliquent de longues concertations et ont obtenu des résultats très mitigés. Lorsque ces initiatives ont été lancées par des acteurs extérieurs, elles ont souvent été arrêtées au retrait de l'opérateur, alors que lorsque les populations ont pris elles-mêmes l'initiative, la pérennisation du processus a été plus facile. Cela nous pose la question du type de capacités à renforcer chez les acteurs : il ne s'agit pas tant d'aboutir à des règles que de transférer aux acteurs des mécanismes de concertation pour adapter les règles au fil des évolutions de la situation et de conciliation pour prendre en charges les tensions qui émergent – et émergeront toujours.

Cette problématique amène cinq questions principales :

- Comment maintenir les complémentarités entre agriculteurs et éleveurs dans des contextes où l’agropastoralisme se développe au niveau des exploitations ?
- Comment mettre en lien des acteurs aux sources de légitimité différentes : administrations, élus locaux, autorités coutumières agricoles et pastorales ?
- Comment permettre le suivi des évolutions des situations locales et nationales qui affectent les relations entre agriculteurs et éleveurs : migrations, politiques agricoles et d’élevage, démographie ?
- Comment développer une appréhension prospective du territoire, de son occupation et de son affectation aux activités agricoles et pastorales ?
- Quels mécanismes simples de concertation et de conciliation qui fassent sens pour les différents acteurs ?

2. Le schéma d’aménagement pastoral dans le cercle de Yorosso (Mali)

Cette présentation a été réalisée par Kadari Traoré (GERSDA).

2.1 Contexte de la zone d’intervention

Le contexte d’accès à la terre et aux ressources naturelles au Mali renvoie à des valeurs sociales et à l’histoire locale. Ces règles sont tributaires d’une **pluralité de références, de modes d’intervention et de légitimité dans les procédures** (règles coutumières, textes officiels) et d’une **décentralisation** en vue d’une gestion plus participative des ressources naturelles. La zone d’intervention est caractérisée par la cohabitation des activités agricoles et pastorales, la **transhumance** du bétail du Nord, d’où découle une nécessité absolue de renégocier l’utilisation de l’espace entre acteurs.

2.2 Principales questions et problématiques traitées

La problématique pastorale est centrée sur la résolution des conflits liés à l’intégration agriculture/élevage dans un contexte multi-ethnique et sur la recherche de solutions viables de partage et d’aménagement de l’espace. La consolidation du schéma d’aménagement pastoral, soutenu par des règles concertées de gestion de l’espace, est au cœur de la démarche. Il intervient dans un contexte de **difficultés de régulation de l’accès aux ressources naturelles** et de résurgence des conflits liés au foncier.

Il apparaît qu’il y a un problème de viabilité des instances de régulation locale et des **limites liées à l’appropriation des processus par les acteurs locaux**. Elles sont principalement relatives à deux aspects. D’une part, **les ateliers « participatifs » ne reposent pas sur les mécanismes de la représentation**, qui supposent que les représentants qui « participent » rendent compte à leur base. D’autre part, **les autorités communales ont un faible leadership** en matière de gestion des ressources naturelles.

Plusieurs **questions** ont été traitées dans le cadre du programme : comment mettre en place des approches inclusives en minimisant les aléas et limites de la participation déléguée ? Comment assurer une plus grande participation des autorités coutumières ? Comment assurer l’acceptabilité sociale au niveau local des règles produites par l’Etat (appropriation et

applicabilité) ? Comment négocier au niveau local la mise en œuvre des règles élaborées par l'Etat ? Comment consacrer et stabiliser des règles locales de gestion de l'espace (ex : conventions locales) ? Comment assurer le leadership de la commune dans une optique de gestion intégrée des ressources naturelles ?

2.3 Stratégie d'action

Le programme a démarré par des activités de recherche qui ont permis de faire un balayage large pour bien appréhender la problématique foncière dans sa globalité. Elles ont conduit à l'élaboration d'un **diagnostic**, qui a fait l'objet de restitutions et de mises en débat avant de définir la stratégie d'intervention. L'opérationnalisation a ensuite porté sur des **concertations villageoises** pour préciser les pistes, points d'abreuvement et pâturages, puis sur des Groupes d'apprentissage mutuels (Gam) au niveau de la commune pour valider l'élaboration de conventions locales.

2.4 Principaux résultats obtenus

Le programme a permis d'obtenir plusieurs résultats : (i) une **redéfinition/clarification des règles de gestion de l'espace et des ressources naturelles** (à travers notamment les interventions des agents des services de l'Etat), (ii) la définition de **mécanismes de mise en œuvre et de suivi**, (iii) la clarification des **rôles et responsabilité des acteurs**, (iv) la « **pénétration** » **des services techniques** au niveau local et un renforcement du leadership communal, (v) l'acquisition de nouveaux réflexes d'exercice des **voies de recours de règlements de conflits** par les autorités locales, (vi) le traitement des cas conflictuels spécifiques aux niveaux supra villageois et supra communaux, et (vii) l'élaboration de propositions de projets concrets (grâce aux financements mis à disposition à travers le fond incitatif).

2.5 Conclusion

Malgré les acquis du programme, on constate que les populations restent encore tributaires des politiques de développement centralisatrices avec parfois une position « attentiste ». Des solutions sont localement possibles, à condition d'une bonne appropriation du processus par les acteurs. La concertation est une opportunité, mais il faut faire attention au niveau d'animation.

3. Interventions des participants

A la suite de la communication, les débats ont permis d'élargir la réflexion par des échanges d'expériences et d'engager la discussion sur un certain nombre de préoccupations et de proposer des pistes d'améliorations possibles. Ces préoccupations peuvent être regroupées en quatre centres d'intérêts.

3.1 De la nécessaire prise en compte des us et coutumes dans les réglementations en vigueur pour une participation effective des autorités coutumières dans la GRN

Le débat autour du recours systématique aux « us et coutumes » constitue une vision partagée par tous les participants. Ils se sont accordés sur le fait que les règles de gestion pour être applicables et effectives doivent **tenir compte des normes et des pratiques locales tout en**

assurant leur compatibilité avec les principes du droit national. Pour cela, la question de la légitimité des autorités communales aux niveaux décentralisés doit être posée. Le droit doit être issu des us et coutumes locaux. Or, **dans les pays ouest-africains les États continuent de reproduire la logique du droit colonial qui repose sur une surimposition des normes de l'État sur les normes locales.** Il est nécessaire que les administrations ouest-africaines opèrent de ce point de vue une véritable transition vers la post-colonie.

Au Burkina, la nouvelle loi de sécurisation foncière a créé des outils qui répondent aux besoins des populations (10 000 accords de prêts sont ainsi en cours d'élaboration). Mais cela n'a pas été suffisant. Aussi parallèlement à ces efforts, faudrait-il réaliser une sorte de « décolonisation » mentale (Alain Bagré) pour mieux répondre aux attentes en matière de GRN. L'implication des autorités coutumières doit être un préalable dans l'élaboration des conventions locales et non un objectif à postériori. De ce point de vue, il y a lieu de renforcer les liens entre autorités coutumières et collectivités locales, en dehors de tout rapport hiérarchique (Modibo Oumarou).

Au Sénégal, les principes de légalité et de légitimité se sont rejoints puisqu'aujourd'hui les **conventions locales** sont intégrées et **reconnues dans le nouveau code forestier** (Mamadou Fall). Dans le processus de transfert de moyens aux collectivités locales, il faut distinguer le cadre institutionnel, humain et financier. La problématique va au-delà du transfert financier, mais porte aussi sur la répartition de ces moyens au sein des collectivités. La loi est mise en œuvre à travers des arrêtés, les **conventions locales peuvent ainsi être légalisées si les conseils ruraux prennent des délibérations**, qui ont valeur juridique (Magnick Diouf).

Cette démarche participative a alimenté et guidé la réflexion stratégique sur la réforme foncière qui se déroule actuellement au Sénégal. Cette réforme qui se veut soucieuse du respect des aspirations des populations a été confiée au CNCR et à l'ANCR par l'Etat du Sénégal pour analyser les grands enjeux du foncier tels que vécus à la base. Le CNCR avait alors conduit une réflexion, allant du niveau local, au niveau national en prenant en compte les problématiques qui se posent dans les différentes régions (Baba Ngom).

3.2 Comment garantir la durabilité des résultats obtenus ?

La **participation** des communautés aux dynamiques locales doit être sollicitée dans une **perspective de long terme**. Les sociétés locales n'adhèrent pas spontanément aux processus surtout quand ils sont portés de l'extérieur. Une part importante de la durabilité des actions réside dans le temps consacré à leur mise en œuvre et celui-ci doit être pris en compte dans tout dispositif d'accompagnement et d'appui à une gestion concertée des ressources naturelles.

Le rythme de travail des opérateurs et les préoccupations des populations sont souvent en décalage. Leur intervention est inscrite dans la durée du projet et l'hyperactivité liée aux cycles courts des projets est parfois un frein à la bonne appropriation et implication des acteurs (Bougouna Sogoba). Le temps nécessaire et le coût des approches développées posent cependant question quant à la **reproductibilité** de tels processus. Plusieurs facteurs peuvent constituer des paramètres de blocage dans le cas des schémas d'aménagement pastoraux : l'identification des itinéraires sur le terrain, les cas d'obstruction et les frais de bornage ainsi que leur coût d'entretien (Modibo Ly).

Le rôle des populations dans le processus de consultation est primordial et permet de prendre en compte l'aspect lié au suivi du processus. Lorsqu'elles sont consultées, elles expriment

facilement leurs besoins et se portent elles-mêmes volontaires pour participer à la gestion des ressources naturelles (Ibrahima Diop). Si le travail se situe au cœur des préoccupations des populations locales, la garantie de succès n'est pas totale mais ce sont quand même des gages de durabilité des règles établies (Bougouna Sogoba).

3.3 Quels mécanismes de portage local des processus ?

La dimension temporelle est importante. Mais il faut s'appuyer sur les organisations présentes pour prendre en charge les négociations et ne pas recréer ce qui existe déjà. Les compromis issus de négociations entre acteurs ne sont pas figés. Ils sont sujets à modifications, d'aller retour qui redonnent un sens, une perspective et garantit la continuité des règles. Les conventions locales font l'objet de **stratégies d'adaptation permanente** et s'inscrivent de ce fait dans un processus continu et itératif. Ce qui fait que les accords passés peuvent être remis en cause par les nouvelles générations. Ces accords évoluent et suscitent des ajustements réglementaires ; le processus doit donc rester dynamique (Mamadou Fall).

Dans les processus de concertation, il est aussi important de bien identifier les acteurs intéressés par la gestion des ressources naturelles. Lorsqu'un processus est engagé avec des acteurs, il ne faut pas oublier les acteurs qui ont des intérêts cachés et prendre en compte les sources de conflits potentiels en **clarifiant les rôles de chacun** et en précisant leur champ d'intervention, afin d'éviter des interférences dans les circuits de prise de décision et les fuites de responsabilité (Assane Bokoum).

3.4 Quelle échelle pertinente d'intervention pour une gestion des ressources naturelles ?

On utilise parfois abusivement le terme « **local** » sans savoir vraiment **à quelle échelle on se situe** et avec quels acteurs pour élaborer des conventions locales. Cette difficulté pose en même temps celle du **jeu des acteurs** dans lequel prennent sens les stratégies de positionnement, les comportements et les marges de manœuvre. Une telle clarification aiderait à mieux cerner les enjeux par rapport à la durabilité et à l'appropriation des processus (Amadi Coulibaly).

Certaines conventions sont plus efficaces quand elles s'appliquent sur une petite échelle. Par contre, d'autres exigent des changements d'échelle plus importants pour être plus viables. C'est le cas des pistes de transhumance où le niveau d'intervention dépasse le cadre strict de la communauté. Quelque soit l'échelle où l'on se situe, il est important d'éclairer les collectivités sur leur niveau de responsabilité (ex : pistes de transhumance) (Kader Traoré).

La prise en compte de la **dimension transfrontalière** doit aussi être mieux appréhendée car les acteurs raisonnent parfois en termes de logique de terroir. C'est par exemple le cas des pêcheurs de Saint Louis du Sénégal qui travaillent traditionnellement dans les eaux territoriales mauritaniennes, ou des éleveurs qui passent les frontières, avec tous les conflits que cela a engendré entre le Sénégal et la Mauritanie (Boubacar Seck).

4. La renégociation des espaces pastoraux : le cas de la zone pastorale de Samoroguan (Burkina Faso)

Cette présentation a été réalisée par Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés).

4.1 Contexte de la zone d'intervention

La zone de Samoroguan est située dans la zone soudanienne et constitue une zone de repli pour les pasteurs, avec les questions que cela implique en termes de **cohabitation entre agriculteurs et éleveurs**. A la frontière entre le Mali et le Burkina Faso, c'est une zone de migration ancienne (intensifiée par les grandes sécheresses des années 70 et 80) et de passage pour la transhumance vers la Côte d'Ivoire. C'est une **zone pastorale aménagée** de 124 500 ha, qui couvre 19 villages et est actuellement constituée de 4 ranchs.

En 1975, les négociations avec les autorités foncières locales ont conduit les villageois à accepter de déléguer leurs droits sur la zone à l'Etat pour une période de 50 ans. La zone (le **Centre d'Aménagement des Ranchs Collectifs** ou CARC) s'étendait sur 5 départements et englobait les 3/4 de la superficie de la commune actuelle de Samoroguan. Dès 1976, les éleveurs ont commencé à s'installer avec les premiers aménagements du Centre : points d'eau, centre d'embouche bovine, pare-feux, cultures fourragères, parcs de vaccination, centre laitier et même infrastructures socio-sanitaires et scolaires, logements et bureaux. En 1981, 2 des 9 ranchs prévus avaient été aménagés pour une superficie de 124 500 ha. A l'avènement de la Révolution en 1983, la Banque mondiale se retire. Ce retrait impromptu du bailleur oblige l'Etat à revoir à la baisse les ambitions du projet. A partir de 1986, le projet bat de l'aile. Faute d'argent, l'Etat arrête plusieurs activités.

Le CARC est alors transformé en zone pastorale appelée Centre d'encadrement des zones d'intensification de l'élevage traditionnel (CEZIET).

4.2 30 ans après, quel impact du projet en termes de gouvernance des ressources naturelles entre agriculteurs et éleveurs ?

Trois points majeurs ressortent de l'étude :

- En 2009, **80% de la zone était défrichée**, pas toujours pour des raisons économiques mais plutôt pour des questions de sécurisation foncière ;
- De nombreuses tensions existent entre éleveurs et agriculteurs pour cause de **dégradation des champs et cultures sur les pistes pastorales** (les éleveurs défrichent aussi pour sécuriser leurs campements et empêcher les agriculteurs de défricher à côté). Ces rapports de force se traduisent jusqu'au niveau politique ;
- Cette dynamique agricole amorcée dans les années 80 a été **mal encadrée** par le gouvernement de l'époque. La zone conserve son statut pastoral, mais sans que des moyens lui soient alloués pour faire respecter ce statut et accompagner la dynamique. Les conflits envoyés au tribunal se règlent souvent au détriment des éleveurs, qui doivent payer des amendes pour avoir envoyé leurs animaux dans les champs, même s'ils se situent dans une zone pastorale.

Deux axes majeurs ont été retenus dans le cadre des actions de l'opérateur : (i) la nécessité de travailler sur cette zone pour **lever la contradiction existante au niveau de la gestion par l'Etat** ; (ii) l'intérêt d'appuyer les structures habilitées pour une **mise en œuvre négociée et concertée du cahier des charges qui réaffirme le statut pastoral de la zone**.

Pour ce faire le CINESDA a conduit un processus de dialogue avec différents acteurs et à différents niveaux, en commençant par des rencontres avec le niveau central (DGEAP). Ces discussions ont mis en exergue le fait qu'il serait difficile d'appliquer le cahier des charges tel quel et qu'il devait être renégocié avec les acteurs. Dans chaque village, **le cahier des charges a donc été mis en débat** par le CINESDA pour rappeler les limites de la zone pastorale et discuter avec les populations de leurs pratiques de gestion. Le débat a été d'autant plus riche qu'il s'est appuyé sur des **cartes**, permettant aux populations de se repérer d'un point de vue géographique. Cela a permis d'identifier quelques pistes d'accès sur lesquelles les villageois s'engagent à maintenir les ressources. Les services techniques ont ensuite fait des amendements aux propositions des villageois, avant que cela ne soit remis en débat au niveau des villages.

Les résultats obtenus à l'issue de ces concertations sont de plusieurs ordres :

- Les villageois ont pu établir un diagnostic commun sur l'occupation réelle de la zone ;
- Les villageois ont partagé l'idée selon laquelle les troupeaux ne sont pas la propriété exclusive des peuls mais qu'il y a aussi beaucoup de bêtes appartenant à des agriculteurs ;
- Au niveau communal, la position du maire a évolué bien que légalement ce soit l'Etat qui demeure « le propriétaire » des zones pastorales d'aménagement spécifique. Il est plus favorable aux concertations et soutient actuellement pleinement le processus.
- De manière générale, il y a maintenant un accord commun, du niveau villageois au niveau national, sur les difficultés d'application du cahier des charges dans les zones pastorales et sur la nécessité d'avoir des réelles concertations et non de simples consultations des populations locales.
- L'article 102 du cahier des charges de la zone pastorale du CIEZET offre la réelle opportunité d'une relecture des articles pour une meilleure application.
- Le projet en conclusion propose de passer d'un pilotage mono acteur (l'Etat) de la zone à un pilotage multi acteurs (collectivités, communautés, Etat).

4.3 Quelques éléments de conclusion

En conclusion, on note que les zones pastorales posent deux grands types de questions : (i) les **problèmes d'adéquation entre les zones pastorales définies par les Etats et les projets et les pratiques pastorales locales**, qui montrent l'importance de suivre les dynamiques foncières pour encadrer et s'adapter aux évolutions ; (ii) la **dimension multi-échelle de la concertation**, du niveau local au niveau national, avec de nombreux allers et retours entre les acteurs.

5. Table-ronde des autres acteurs

5.1 Du rôle central des services techniques

Les opérateurs ne sont pas comptables des résultats et leur rôle est d'accompagner les populations engagées dans des processus de développement. La problématique d'appréhension des logiques de développement pose simultanément celle de la **mobilisation des décideurs locaux** autour des préoccupations directes des acteurs (Bougouna Sogoba). L'articulation de ce processus avec la décentralisation pose la question du **rôle des services techniques** qui est jugé essentiel à plusieurs niveaux (information, conseil, formation, etc.).

Les services techniques apportent une grille de lecture et doivent analyser la conformité de ce que les populations proposent par rapport aux textes. Ils servent de référentiels locaux et permettent aux populations d'avoir une prise de conscience objective de leur situation et la latitude de faire évoluer les choses tout en se gardant de s'engouffrer dans des décisions inadaptées au contexte juridique national (Assane Bokoum).

5.2 De l'importance de la clarification des vocations zonales

Au Burkina, l'élevage de petits ruminants représente un secteur particulièrement dynamique. Il constitue ainsi la troisième ressource du pays, avec 9 millions de petits ruminants. La situation sahélienne du pays pose la question de la disponibilité des ressources fourragères. Ne faudrait-il pas entreprendre des actions dans ces **zones pastorales imposées par le haut** pour accompagner les acteurs sur les terroirs à mieux gérer et sécuriser ces espaces ? Dans la zone de Samoroguan, il y a eu un **appui pour mettre en œuvre un cahier des charges et le discuter avec les populations**. Ce travail doit se faire à l'échelle villageoise pour assurer la pérennité des activités agro-pastorales. Le cahier des charges prévoit la mise en place de comités de gestion, qui regroupent les représentants des différents villages. Des actions d'identification des limites de la zone pastorale sont prévues afin d'installer des balises qui matérialisent la zone pastorale. L'Etat accompagne la mise en œuvre du cahier des charges dans ses aspects objectifs et prévoit d'accompagner sa relecture dans quelques années.

6. Débat et questions de clarification

6.1 Quel niveau de négociation entre partenaires du programme NEGOS et les autorités ?

L'approche NEGOS a été d'informer les acteurs sur les législations foncières et de créer un dialogue avec les institutions locales sur les difficultés d'application des chartes.

6.2 De l'importance du langage et du comportement

La sensibilité des enjeux explique sans doute cette précaution et oblige à accorder une attention particulière à la maîtrise du comportement et du langage sur le terrain. Ainsi, des termes comme « exclusion », « déguerpissement » étaient bannies des discussions avec les populations durant les concertations (Fako Ouattara).

Est-il envisagé l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement de la zone ? Qu'est ce qui est prévu pour la sécurisation de la zone pastorale (titres, permis d'exploiter) ? Et pour quels bénéficiaires (communautés d'éleveurs, communes) ?

Les plans d'aménagement demandent des moyens budgétaires mais sont clairement identifiés comme des outils. Dans la loi de sécurisation foncière, il est dit qu'il faut donner sur les zones aménagées des bails, mais avant cela il faut les immatriculer au nom de l'Etat. Le MCA accompagne le Ministère dans ce processus, qui demande un balisage et la réalisation d'une cartographie. Certains éleveurs préfèrent néanmoins disposer d'un permis d'exploiter (Edith Vokouma).

6.3 Quel est le statut juridique pour les zones pastorales ?

En 1975, les terres étaient de statut privé, mais l'Etat avait la possibilité de se les approprier (statut de zone spécifique). C'est ce qui a été fait pour la création de la zone pastorale, sans que les populations en aient conscience (Fako Ouattara). Les zones pastorales ont actuellement un statut juridique défini par des arrêtés signés par 5 ou 6 Ministères (Edith Vokouma). Les dispositions prises au niveau local doivent donc s'inscrire dans ce cadre légal car en cas de conflit, c'est la loi qui s'applique.

6.4 De la gestion centrale des zones pastorales (projet de transfert en étude)

Sur le plan économique, les dotations budgétaires en matière de politique d'élevage au Burkina Faso se sont accrues ces trois dernières années : il est passé de 250 millions à 1,4 milliards de FCFA cette année. Dans le cadre de la décentralisation, un certain nombre de transfert est prévu aux collectivités, mais les zones pastorales ne sont pas concernées, bien qu'un dialogue existe avec les maires pour les aider à sécuriser ces espaces. Ces zones devraient prochainement être transférées.

6.5 Des actions de lobbying pour les cas extrêmes (Ranch de Dolly/Sénégal)

Le Sénégal est très en retard par rapport aux autres pays dans sa politique de soutien à l'élevage. Les dispositions juridiques encadrant le pastoralisme sont dérisoires. Le dernier décret date de 1980 et 40 000 ha de forêt ont été déclassés, à proximité de la seule zone pastorale du pays, le ranch de Dolly, pour les affecter à des chefs religieux. Le Ministère refuse de traiter de cette question, malgré la mobilisation qui s'organise : un grand forum a été organisé le 25 novembre 2011 pour demander un décret qui sécurise le ranch de Dolly et l'affecte définitivement aux activités pastorales (Bouacar Seck).

A RETENIR

Pérenniser et renforcer les couloirs et les espaces pastoraux qui font l'objet de pratiques et de normes anciennes est plus efficace sur le long terme que la création d'infrastructures *ad hoc*. Cela suppose de développer des politiques et un droit pastoral qui repose sur les us et coutumes des populations.

Le suivi des évolutions locales et l'adaptation des politiques à la fois en termes d'objectifs et de moyens est indispensable pour assurer la sécurisation de couloirs et d'espaces pastoraux.

Des politiques pastorales pertinentes et cohérentes supposent de développer des mécanismes permanents de concertation multi-niveaux et multi-acteurs. Ils impliquent l'État central ainsi que ses déconcentrations régionales et locales, les élus locaux, les autorités coutumières, les agriculteurs et les éleveurs. De tels processus supposent des négociations à chaque échelle et des allers et retours entre elles afin de garantir que chaque niveau d'autorité reconnaissse les couloirs et les espaces. Ils supposent aussi une animation soignée qui choisit correctement son vocabulaire et assure la cohérence de l'information entre les différents niveaux de décision.

Le point suivant pourrait faire partie du précédent mais compte tenu de son importance et de son oubli systématique il mérite d'être isolé. Les concertations, négociations et participations doivent reposer sur les mécanismes de la représentation. Ces mécanismes supposent que les représentants qui « participent » débattent du contenu des concertations avec leur base et assurent un aller-retour permanent entre les deux.

Les politiques pastorales relèvent des compétences de l'État. Dès lors que l'adaptation aux évolutions locales et la cohérence avec les « us et coutumes » sont privilégiées, le partage des compétences et des ressources avec les collectivités locales est souhaitable.

V. METTRE EN PLACE UNE REGLEMENTATION DE L'ACCES AUX RESSOURCES NATURELLES DANS UN CONTEXTE MULTI-ACTEURS



1. La gestion des coquillages dans la communauté rurale de Dionewar (Sénégal)

Cette présentation a été réalisée par Cheikh Bèye (ENDA EVE).

1.1 Présentation de l'étude de cas

1.2 Présentation du site de Dionewar

Dionewar est une communauté rurale située dans la région de Fatick, dans la zone du **Delta du Saloum**, composée de 3 villages situés sur 3 îles différentes. Cette communauté rurale est caractérisée par des **écosystèmes variés** : **mangroves, bras de mer, forêts**. L'exploitation des ressources forestières et halieutiques participe à l'amélioration des conditions de vie des populations et surtout à assurer leur sécurité alimentaire. Néanmoins, les faibles performances de la production agricole, l'abandon progressif des activités agricoles, ainsi que la marchandisation des produits forestiers et halieutiques, posent de nouveaux problèmes.

L'arrivée des jeunes confrontés au chômage ont fini par investir la filière, dans un contexte de perte d'influence des autorités coutumières. La **dégradation des ressources halieutiques** est induite par la croissance démographique, les pratiques d'exploitation non durables, les phénomènes naturels et l'absence de restriction sur les prélevements.

L'importance des enjeux et des intérêts liés à l'accès et au contrôle de ces ressources stratégiques pousse les populations à initier des **mécanismes organisationnels de gestion** avec l'installation de comités de gestion des ressources naturelles (comités de plage, comités de surveillance).

1.3 Des structures villageoises de gestion des ressources naturelles

Ces comités ont été institués pour résoudre les problèmes des pêcheurs clandestins qui opéraient dans les *bolongs* (bras de mer) avec de gros engins de pêche. Ils sont à l'initiative de plusieurs mesures de gestion des ressources naturelles notamment : (i) la **fermeture des sites de coquillage** durant la saison des pluies (juillet-octobre), période propice pour la reproduction de certaines espèces de coquillages comme les arches ; (ii) la **sensibilisation** et l'information sur les mesures de gestion en place ; (iii) la veille au respect de la **collecte sélective** par l'utilisation des tamis sélectifs ; (iv) l'organisation des campagnes de

reboisement de la mangrove ; et (v) l'introduction et l'expérimentation de pratiques innovantes telles que la **jachère** et l'**ensemencement des vasières dégradées**.

Les comités réactualisent ainsi des **pratiques coutumières** largement connues par les populations mais abandonnées pour des raisons liées aux adaptations circonstancielles des épisodes de crise qui ont durement sévi en milieu rural.

1.4 Des pratiques concertées autour de la gestion des coquillages

Les comités se réunissent en concertation avec les femmes, principales usagères des coquillages pour fixer les dates et les zones de fermeture/réouverture des sites. Ces réglementations ne font pas toujours l'objet de codification à travers des textes écrits, mais dès l'instant que les décisions sont prises, elles sont valables et efficaces pendant toute la période de fermeture. Cependant, elles sont **parfois officialisées par des arrêtés sous préfectoraux** et une fois annoncées, les décisions sont respectées par les populations qui y trouvent un intérêt et des avantages particuliers liés à l'abondance et à la qualité du produit collecté après ouverture des sites.

1.5 Les comités comme cadres d'expérimentation de pratiques innovantes de gestion durable

Les comités ont suscité une **conscience écologique** et des changements de comportements des populations qui s'engagent dans des processus de formulation de modes de gestion et de préservation des ressources plus responsables et de manière concertée.

En dehors du repos biologique, la récolte des coquillages fait l'objet de diverses autres mesures de gestion dont : (i) la jachère ; (ii) le repeuplement ; (iii) le système rotatif ; (iv) la collecte par tri.

1.6 Des tentatives de mise en réseau des structures de GRN

Les interventions sont néanmoins limitées dans l'espace villageoise. Des enjeux permanents sur les zones partagées en termes d'accès et d'exploitation de la ressource se font jour et justifient la mise en place d'un **Comité Inter Villageois** pour faciliter la recherche du consensus dans la gestion et l'exploitation complexe des zones communes non couvertes par les comités villageois. Des concertations ont ainsi permis de porter le débat sur la gestion et la conservation des ressources naturelles à une échelle inter-villageoise.

1.7 Décentralisation et transfert inachevé de compétences en matière de GRN au Sénégal : légitimité des COGRN et légalité des CLPA

Le processus d'émergence des comités de gestion est à résiter dans les stratégies de recomposition politique et socio-économique résultant de la crise des modèles de développement centraliste et dirigiste. La configuration du développement local telle que prônée par les politiques actuelles de décentralisation au Sénégal place l'Etat dans une position de superviseur et promeut un développement articulé autour de l'implication des populations dans la conception, la planification et la mise en œuvre des politiques de développement.

L'option d'une gestion décentralisée a accéléré le processus de décentralisation avec un renforcement progressif des responsabilités des collectivités locales dans neuf domaines de compétences qui sont précisés dans la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de

compétences aux collectivités locales. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, on note une responsabilisation plus affirmée des acteurs locaux avec des prérogatives plus effectives dans la gestion durable des ressources qui constituent la base de leurs activités de production et dans l'appropriation des préoccupations de leur terroir. Ainsi, la loi entraîne une implication des acteurs locaux à travers **la communauté rurale qui a compétence d'élaborer des cadres de concertation pour la gestion des ressources naturelles et des problèmes d'environnement**. La conduite de ces activités concourt à des formes de cogestion qui replacent les communautés de base au cœur des défis environnementaux qui jalonnent le développement de leurs terroirs. Cependant en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, les pouvoirs conférés aux communautés rurales s'exercent principalement sur l'espace forestier.

Le domaine maritime reste l'exclusivité de l'Etat qui s'achemine depuis 1998 vers une réforme du système de gestion des pêches avec la mise en place des **Conseils Locaux de Pêche Artisanale** (CLPA). Ces institutions de cogestion sont établies comme les **seuls cadres de participation légalement reconnus pour les acteurs de la pêche**. Du point de vue de leur structuration et de leur échelle d'intervention, les CLPA peuvent constituer des expériences pilotes pour une institutionnalisation des conventions locales sur la mer, surtout dans un contexte très « localisé » et souvent non légal des structures villageoises de gestion qui initient les conventions.

Mais des nébuleuses subsistent quant aux enjeux qu'ils comptent défendre et l'intérêt qu'y trouvent les populations pour y adhérer. Le travail de communication en amont n'est pas suffisant et ces innovations institutionnelles ne sont pas encore bien comprises et appréhendées, dans bien des cas, par les populations. Les CLPA sont venus se superposer à ces organisations déjà existantes, et apparaissent au regard des populations comme de **potentiels concurrents**, surtout avec la réaffirmation du contrôle étatique de ces nouveaux cadres de cogestion.

1.8 Stratégie d'intervention du programme

La stratégie développée par NEGOS-GRN à Dionewar cherche à mettre à la disposition des autorités locales des démarches opérationnelles d'appui à l'émergence de règles de gestion des ressources naturelles négociées et validées entre les acteurs locaux. Elle est issue des résultats du diagnostic mené par l'équipe de recherche, validé par les mises en débat au niveau communautaire, et de l'étude de l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel de la GRN au Sénégal.

1.9 L'état des lieux du cadre juridique et institutionnel de la gestion des ressources naturelles au Sénégal

Il a permis d'analyser l'arsenal juridique sur la gestion des ressources naturelles au Sénégal et de mettre en exergue les incohérences de la juxtaposition des textes de lois.

1.10 Le diagnostic et la mise en débat de ces résultats au niveau local

A Dionewar, les comités de gestion des ressources naturelles gèrent les espaces villageois de cueillette des coquillages alors que les espaces partagés sont assurés par une structure inter villageoise de gestion des sites de coquillages : le comité inter villageois (CIV). Bien qu'agissant dans des zones différentes, ces structures se mutualisent néanmoins dans la mise en œuvre de certaines activités comme la surveillance. La pertinence du CIV semble être

partagée par tous les villages. Mais le renouvellement des instances, l'existence d'un statut officiel et la redynamisation des acteurs constituent des axes stratégiques à développer pour améliorer le fonctionnement de la structure.

La pertinence d'appuyer un CIV dans la CR de Dionewar et de Bassoul (Diogane) nécessite une réflexion poussée et des échanges approfondis avec les structures d'accompagnement puisque dans les principes, il partage certaines missions avec les CLPA : la surveillance, la sécurité, la délivrance des droits d'accès, etc. pour éviter de produire une **juxtaposition institutionnelle** à même de provoquer un pluralisme de normes et d'institutions.

La stratégie opérationnelle s'articule principalement autour des étapes suivantes :

- Redynamisation des structures villageoises de gestion des ressources naturelles ;
- Renforcement et/ou appui à l'élaboration de règles de GRN adaptées au niveau villageois ;
- Appui à la mise en place ou au renforcement de structure inter-villageoise, à l'élaboration des règles de fonctionnement, et de GRN ;
- Formalisation des dispositifs de GRN (structure et règles de fonctionnement) et des règles : Code de conduite, Conventions locales, etc.

1.11 Résultats et perspectives

Les concertations autour de la GRN ont permis :

- d'entamer la **redynamisation des comités villageois** de gestion des ressources naturelles Aujourd'hui, des procédures de reconnaissances juridiques sont en cours ;
- de faire la collecte des règles de gestion des ressources naturelles ;
- d'obtenir un **consensus sur les rôles et responsabilités des autorités locales et services techniques** dans le processus de concertation, d'élaboration et de validation des conventions locales issues des concertations ;
- d'impliquer le conseil rural dans la gestion des coquillages ;
- de s'accorder sur les activités pertinentes dans le cadre du Fonds incitatif ;
- d'observer et d'analyser le jeu des acteurs locaux.

Les groupes d'apprentissage au niveau national et local aussi ont permis de :

- valider au niveau local les résultats du diagnostic ;
- améliorer l'étude sur l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel de la gestion des ressources naturelles au Sénégal ;
- s'accorder sur l'importance d'impliquer davantage les collectivités locales dans la gestion de ressources halieutiques telles que les coquillages ;
- renforcer les structures villageoises de gestion des ressources naturelles qui sont les espaces de concertation et d'élaboration des règles de gestion ;
- lancer la réflexion sur les interactions possibles entre le comité inter-villageois, la communauté rurale et le Comité Local de Pêche Artisanale pour la gestion des espaces partagées ;
- partager les résultats du projet ;
- impliquer les parlementaires et services techniques concernés dans le processus.

Il est prévu de travailler à la **consolidation des règles locales** de gestion des ressources et de préparation des autorités administratives et des services techniques pour **l'approbation** des règles et **l'accompagnement** de leur mise en œuvre. Des **notes de politiques** sont également

déjà en cours d'élaboration pour alimenter le dialogue entre élus locaux, opérateurs et décideurs des politiques environnementales et décentralisatrices. Enfin, des publications scientifiques, produites par les partenaires impliqués ou les stagiaires mobilisés, vont nourrir des réflexions et les recherches sur les enjeux de la gestion décentralisée des ressources naturelles.

2. Réactions de Jean-Pierre Jacob

Il y a dans la présentation de ce cas un certain angélisme qui ne met pas en exergue la complexité de la réalité et les **difficultés de régulation collective de la ressource**. Cette régulation est en effet utilisée par certains acteurs contre d'autres acteurs. Deux dynamiques essaient de se mettre en place : (i) l'émancipation économique de nouvelles classes d'âge par rapport aux anciennes et d'un sexe par rapport à l'autre (exploitation masculine contre exploitation traditionnellement féminine) ; (ii) la recherche d'une nouvelle légitimité par la communauté rurale (en s'appuyant sur une catégorie d'acteurs).

La communauté rurale nie les arrangements institutionnels préexistants et se voit elle-même niée par les services techniques de l'Etat. **Le droit est utilisé constamment comme outil de négation du pouvoir des autres instances**. Le non renouvellement du bureau des comités, l'absence de compétence transférée, etc. sont ainsi utilisés comme arguments pour nier la légitimité des instances. On est actuellement plus dans des logiques sectorielles de compétition entre institutions que dans la recherche de synergies au service des territoires et des acteurs.

Ce cas illustre aussi à sa manière les **raisons pour lesquelles les acteurs acceptent la mise en défens**. Traditionnellement, la conservation résultait d'une peur des populations par rapport à une sanction qui viendrait d'en haut. Aujourd'hui, il est nécessaire que les acteurs intérieurisent ces normes, ce qui demande tout un travail, et nécessite du temps.

3. Interventions des participants

Trois questions qui ressortent de cette étude de cas méritent d'être creusées : (i) l'utilisation du droit comme outil de contestation du pouvoir des autres ; (ii) la question des normes de référence ; (iii) les conflits d'intérêt existant entre acteurs dans un contexte de ressources limitées.

3.1 Le droit comme moyen de lutte ou de contestation du pouvoir des autres institutions ?

Il faut s'interroger sur les textes qui permettent aux élus de piloter leur développement local. La légalité des instances des CR ne pose pas problème car les conseillers sont élus au suffrage universel (Baba Ngom). En respectant stricto sensu les textes, les élus auraient abandonné une partie des activités économiques qui font vivre la communauté rurale, puisque la gestion des ressources halieutiques n'est pas une compétence transférée. Ce n'est pas le choix qui a été fait dans la communauté rurale (Ibrahima Diop). **Les PCR peuvent en effet prendre eux-mêmes leurs propres décisions**, l'ANCR a organisé au Sénégal des formations en ce sens à destination des élus locaux. L'important est d'**informer les autorités administratives** des décisions prises en conseil, que cela concerne des compétences transférées ou pas (Abdoulaye Ndoye).

Au Sénégal, la loi est claire : les ressources halieutiques restent dans le domaine de compétence de l'Etat. Il n'y a pas de problème de compétences : pour la pêche industrielle, il s'agit d'un problème de flottille géré directement de l'Etat, pour la pêche artisanale, il y a plus de 20 000 pirogues, qui ne peuvent être contrôlées par l'Etat seul. Il existe donc des **cadres de concertation (CLPA)**, dans lesquels tous les acteurs sont associés. Par exemple, à Ndiodor, 39 acteurs composent le CLPA, où tous les acteurs sont regroupés, y compris les élus locaux, qui peuvent soulever des problèmes pour que des décisions soient prises par le CLPA (Abdoul Aziz Ly).

3.2 Quels référentiels de normes sont les plus appropriés ?

La sacralisation est utilisée dans la coutume, ce qui n'est pas le cas dans les normes étatiques. Les acteurs regardent différents types de normes (internes ou externes) en fonction de leur **système de référence (sacré, coutumier, légal)**. Le passage de la norme extérieure à la norme intérieure n'est pas forcément nécessaire (Fako Ouattara). Par exemple, quand on est issu d'une société Mossi hiérarchisée autour du chef qui est une autorité politique et que l'on se déplace dans une société Bobo où le symbolisme auprès du chef de terre constitue la base des règles de vie, on peut être amené à banaliser les règles coutumières de ces hôtes.

La loi a institué les attestations de possession foncière au Burkina Faso pour contourner les difficultés de la Réforme Agraire et Foncière, qui était inapplicable en raison du boycott opéré par les autorités coutumières. **Lorsque les rapports de force changent, on fait évoluer la loi.** Le rôle des institutions d'appui est d'appuyer les populations pour que ce qui n'est aujourd'hui pas légal mais qui appartient à la coutume, puisse être intégré dans la loi (Alain Bagré).

3.3 Comment gérer les conflits possibles entre acteurs dans un contexte de ressources limitées ?

L'exploitation des coquillages est traditionnellement réalisée par les femmes. Les premiers comités de plage ont été dirigés par des hommes, d'un certain âge, qui travaillaient en collaboration avec les femmes. Mais ces instances ont rapidement connu des limites (difficultés de surveillance des plages), ce qui les a conduit à solliciter des jeunes, qui se sont progressivement impliqués dans les activités du village, mais sans que cela soit source de conflits entre générations ou entre sexes (Ibrahima Diop).

Il serait intéressant d'approfondir la nature des **mesures préventives qui sont prises pour permettre aux femmes de conserver leurs activités** d'exploitation des coquillages. Avec la monétarisation des échanges, les activités consacrées aux femmes sont ainsi souvent récupérées par les hommes, comme cela se constate souvent par exemple dans la filière laitière (Modibo Oumarou).

Le droit est un outil de lutte, il permet de fixer des conditionnalités à respecter et constitue un moyen d'exclusion. On doit en effet pouvoir exclure, puisqu'on parle de régulation (Fako Ouattara).

4. Présentation de modèles de Plans de Gestion des Bolongs et Vasières des CLPA de Toubacouta et de Missirah (Sénégal)

4.1 Présentation du programme Wula Nafaa

Cet éclairage est apporté par M. Abdou Sène, du programme Wula Nafaa (USAID Sénégal). Ce programme est composé de plusieurs axes : (i) création de richesses et appui aux filières ; (ii) agriculture (chaîne de valeur) ; (iii) gestion durable des ressources naturelles, etc.

La porte d'entrée de ce programme est la convention locale. Une fois le protocole signé avec la communauté rurale, il est élaboré un plan d'action, qui s'appuie sur le POAS (Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols). Un volet « bonne gouvernance » renforce aussi les capacités des élus locaux et des organisations de base.

Il y a souvent de réels problèmes de communication avec les populations, c'est pourquoi le programme a signé des **conventions avec la radio nationale et les radios communautaires** pour que des émissions soient diffusées sur la gestion des ressources naturelles.

Pour une bonne gestion des ressources naturelles par les acteurs locaux, des outils de gouvernance sont mis en place en conformité avec les lois et règlements nationaux : il s'agit des Conventions Locales qui s'appliquent sur des domaines dont la compétence est transférée aux Collectivités Locales. La pêche n'est pas encore une compétence transférée, ni la gestion des forêts classées, mais ils peuvent être intégrés dans le cadre des compétences générales des collectivités locales, en relation avec les services compétents.

Pour la pêche, qui n'est pas transférée, il s'agit d'établir une passerelle entre le Conseil Local de Pêche Artisanale (CLPA) et la Convention Locale de la Communauté Rurale. Il faut que le CLPA soit une émanation de la communauté rurale.

4.2 Contexte de la zone d'intervention

Les activités de pêche, de cueillette d'huîtres et de ramassage de coquillages restent importantes dans le Sine-Saloum avec près de 7000 personnes concernées dont 75% d'hommes. Elles contribuent à l'approvisionnement des populations en protéines d'origine animale et au développement des échanges commerciaux régionaux.

Le repos biologique est une période d'interdiction de l'exploitation des ressources afin de permettre le renouvellement des stocks. Il permet la reproduction massive de l'espèce, la croissance des juvéniles et la reconstitution des stocks de certaines zones surexploitées. Les Conseils Locaux de Pêche Artisanale sont habilités à mettre en œuvre ces mesures dans la limite des compétences locales qui leur sont attribuées. Ces mesures feront l'objet d'arrêtés pris par l'autorité compétente concernée.

4.3 La démarche adoptée

La démarche adoptée par le programme s'est appuyée sur différents dispositifs :

- La sensibilisation au niveau de tous les villages environnants ;
- Les assemblées générales inter-villageoises pour valider les zones à fermer (choisies par les villages) dans chaque CLPA ;
- La délimitation et la cartographie des bolongs et vasières à fermer ;
- Les arrêtés mis en place par les autorités locales pour notifier la fermeture des zones choisies ;

- La mise en place de panneaux et la surveillance ;
- L’élaboration d’un document de plan de gestion des zones de fermetures ;
- L’appui des comités de surveillance et de sondage pour mieux veiller au respect des règles de gestion et prendre les décisions nécessaires en vue de la levée ou de la prolongation de la fermeture.

4.4 Directives et actions de gestion des ressources des bolongs et vasières entreprises

Le projet a accompagné la création de deux CLPA, la mise en place de signalétique, la formation et la promotion de bonnes pratiques, ainsi que la mise en place d’un dispositif de suivi-évaluation qui peuvent se traduire par des arrêtés préfectoraux.

4.5 Conclusion et recommandations

On ne peut pas refuser pour les ressources halieutiques la reconnaissance des conventions locales obtenue pour la gestion des ressources forestières. Des **évolutions réglementaires sont fortement attendues** à ce niveau, en s’appuyant sur les structures mises en place avec l’appui de l’Etat à travers les CLPA.

Des investissements importants sont réalisés au niveau du terrain par les acteurs. La communication est primordiale pour une bonne application des règles par la communauté. Les découpages administratifs compliquent parfois la donne, mais sont résolus par la création de groupements intercommunautaires. Ces instances permettent cependant difficilement de gérer des questions telles que celles liées à la transhumance (absence des principaux acteurs intéressés).

5. Questions de débat

5.1 Comment encourager les différentes institutions à se concerter pour avoir un cadre d’échange et de négociation ?

Il faudrait réfléchir aux moyens d’accompagner les administrations à intégrer les dispositions locales qui sont prises, en dehors des personnes impliquées dans les processus locaux pour assurer une **continuité de la concertation** (Assane Bokoum). De ce point de vue la **capitalisation** est primordiale, et des investissements pour favoriser l’**archivage** peuvent aider à sensibiliser les acteurs sur l’importance de conserver toute la documentation nécessaire (Abdou Sène).

Il faut avoir une vision holistique, ce qui passe par l’élaboration de **schémas d’aménagement des territoires**, avant d’engager des démarches sectorielles. Un guide de gestion des ressources naturelles pourrait aider les acteurs en prenant en compte les aspects juridiques et sociologiques, afin de les aider à avoir tous les aspects de la problématique (Magnick Diouf).

5.2 Comment les collectivités peuvent-elles exercer des responsabilités de gestion dans un domaine où les compétences ne sont pas transférées ?

Les acteurs (élus locaux, société civile) ne connaissent pas bien les prérogatives des différentes institutions et doivent être formés à cet effet (Colonel Doumba Diallo). Le processus de décentralisation est en effet en cours et doit aussi pouvoir être influencé par la

société civile (Magnick Diouf) ; il faut pour cela accompagner la société civile pour renverser les rapports de force (Cheikh Oumar Ba).

Les plans d'aménagement permettent de gérer durablement les ressources des forêts communautaires, alors qu'avant ce sont des exploitants forestiers extérieurs qui tiraient le plus de bénéfices de ces ressources. Une partie des fonds générés permet de financer le mécanisme de surveillance des massifs et de le protéger (pare-feux). Des redevances sont payées au niveau local et une taxe au niveau des services des eaux et forêts, ce qui permet au bout de quelques années un autofinancement du système (Abdou Sène).

5.3 Comment prendre en compte les règles locales (us et coutumes) dans les lois ?

Partir des savoirs et savoir-faire des communautés permet de prendre en compte les us et coutumes dans la loi (Assane Bokoum). Certains Etats ont accepté, après les indépendances, que le droit coutumier coexiste avec le droit moderne ; mais d'autres Etats ont au contraire fait table rase des droits coutumiers. Des règles coutumières arrivent progressivement à être érigées en règles modernes, comme c'est le cas pour le pastoralisme au Burkina Faso. En cas de conflit, la loi prévoit d'abord un règlement à l'amicable avant d'avoir recours aux instances juridiques (Yacouba Sawadogo).

Les règles locales intègrent les spécificités des terroirs et ne peuvent pas être intégrées telles quelles dans la loi, qui s'applique de la même manière à tous. Elles sont aussi parfois sources d'inégalité et d'iniquité et ne sont pas forcément idéales à conserver (Moussa Djiré).

Le débat retourne toujours autour du droit car nous sommes en présence d'un **système dualiste de droits**. Nous avons expérimenté les conventions locales, qui sont prévues par la décentralisation, mais à partir du moment où les conventions sont approuvées par les autorités, elles deviennent un acte de droit et deviennent obligatoires (Abdoul Aziz Sow).

5.4 Comment gérer les conflits entre catégories d'utilisateurs et animer les conventions locales dans le temps ?

Les collectivités ont des compétences en matière de police administrative ; le droit doit être utilisé pour régler les problèmes locaux, en s'appuyant sur sa flexibilité **C'est le contentieux administratif qui fait évoluer le droit dans de nombreux pays**, mais dans les pays africains, on attend que l'Etat produise des lois, sans utiliser toutes les potentialités de ce qui existe déjà (Moussa Djiré).

Des modes alternatifs de règlement des conflits (**conciliation, médiation**) doivent pouvoir être mobilisés, en faisant le lien avec la justice pour éviter une remise en cause des décisions qui sont prises. Au Burkina Faso, la loi 034-2009 offre la possibilité d'homologuer les procès-verbaux de conciliation, ce qui permet de retomber dans le droit commun pour l'exécution des dispositions judiciaires (Kinda Léger).

Les conventions reposent sur un accord entre différentes parties ; elles sont ensuite légitimées par les collectivités (Colonel Doumba Diallo). Il faut néanmoins être vigilant à ne pas créer des usines à gaz institutionnelles, avec des coûts de gestion importants, qui créent des rentes pour une catégorie d'acteurs, bénéficiant de revenus réguliers grâce à l'exploitation de la ressource (Philippe Lavigne Delville).

5.5 Synthèse de Jean-Pierre Jacob

Plusieurs questions ressurgissent des débats. Tout d'abord, un grand nombre d'outils et de démarches ont été évoqués pour permettre d'associer les différentes parties prenantes, mais des questions demeurent concernant les acteurs qu'il faut mettre au centre du processus. La légitimité des collectivités locales ne fait plus débat, mais il ne faut pas oublier que **les collectivités locales se situent à mi-chemin du développement et du politique**. Au-delà de la légalité, les collectivités locales ont aussi un problème de légitimité qui passe par le politique. Un suivi sociologique s'avère donc nécessaire, au-delà du suivi technique.

La question du droit est aussi centrale. Le droit est en effet flexible et peut se mettre au service du bien commun, par la **prise en compte des us et coutumes locaux**. Le droit peut aussi être considéré comme l'**instrument de violence légitime de l'Etat**. Par exemple, lorsqu'un service technique remet en cause une décision de mise en défens décidée par un président de Conseil rural pour des raisons liées à des considérations toutes autres, il s'agit d'un **dérapage important de l'application du droit** tel qu'il se pratique.

Il ne faut pas chercher à tout prix à avoir une animation des conventions locales, s'il n'existe pas de conflits. Une convention n'a de sens que par rapport à son utilité : **la convention locale doit rester un outil et non une fin en soi**.

A RETENIR

La définition de règles d'accès et d'exploitation des ressources naturelles a des enjeux économiques et politiques, entre hommes et femmes, jeunes et vieux, autochtones et migrants, etc. Elle pose la question des normes de référence, entre une logique coutumière fondée sur une sacralité du territoire et sur des inégalités, et les normes étatiques. Pour autant, des compromis pragmatiques peuvent se trouver et des us et coutumes locaux peuvent être intégrés à la loi.

Le contrôle de l'exploitation, et les enjeux économiques sous-jacents, suscitent une compétition entre acteurs, mais aussi entre institutions, où chacune tend à délégitimer les autres pour asseoir son propre pouvoir. Le recours au droit (à un droit plus ou moins explicite et maîtrisé) est un outil de lutte. La difficulté à stabiliser les accords tient à la fois aux enjeux économiques et au fait que le pouvoir des uns est souvent contesté par les autres, ce qui induit une fragilité institutionnelle.

Les modalités de gestion varient selon le statut juridique de la ressource, et en particulier, selon qu'elle a été ou non transférée aux communautés locales. Ainsi, au Sénégal, les ressources forestières ont été transférées, mais pas la pêche, ce qui complique la mise en cohérence territoriale des règles de gestion. Dans le cas de la pêche, une logique déconcentrée, avec des Comités locaux de pêche artisanale présidés par le sous-préfet, se confronte à une logique décentralisée, sur base territoriale, sous l'égide des communes et des comités locaux de gestion des ressources naturelles.

Le débat est vif entre ceux qui considèrent que c'est aux acteurs locaux de s'emparer des problèmes de gestion et de construire leurs dispositifs, et ceux qui prônent un respect plus systématique du cadre légal et institutionnel actuel, malgré ses limites.

VI. RECONNAITRE ET FORMALISER JURIDIQUEMENT LES DROITS FONCIERS LOCAUX



Cette session a été modéré par le sénateur Yaya Dia (Sénat du Sénégal) et introduite par Amadou Keita (GERSDA).

1. Introduction et cadrage de la problématique

La question de la **sécurisation foncière** est une thématique qui revient très souvent dans les débats. Elle est présentée comme indispensable au développement agricole. Cette question est aujourd’hui abordée sous l’angle de la reconnaissance des droits fonciers locaux.

Ce que l’on appelle les « droits fonciers locaux » dans le langage du développement revient aux droits fonciers coutumiers, c’est-à-dire l’ensemble d’autorités, de normes et de pratiques qui tirent leur légitimité de ce qu’elles étaient pratiquées par le passé. Cet ensemble régit les rapports sociaux locaux à propos de l’accès à la terre.

Dans la plupart des pays ouest-africains, les terres qui ne font pas l’objet de titres appartiennent à l’État. Or, dans les faits, l’ancrage local des États repose sur les clientèles politiques et les autorités coutumières. La régulation de l’accès à la terre demeure ainsi en grande partie entre les mains des chefs de village, de terre, de brousse, et/ou de lignages, ou relève d’une forte accointance entre ces derniers et l’administration déconcentrée.

Il est vrai qu’il peut mettre en branle la procédure d'**expropriation pour cause d’utilité publique**, mais stricto sensu, seuls les titulaires de titres fonciers sont expropriés pour cause d’utilité publique. Dans les autres cas, on parlera d’un **déguerpissement**. Dans la pratique cependant, tous les détenteurs de droits coutumiers, sont « dédommagés » même si souvent ce sont des sommes dérisoires. Dans certaines zones, les paysans ont ainsi été « dédommagés » uniquement à hauteur de 50 000 FCFA/ha. Aujourd’hui, **les organisations paysannes ont un discours de plus en plus structuré**, ce qui oblige l’Etat à entamer des concertations, comme cela a été le cas pour l’élaboration de la loi d’orientation agricole au Mali (LOA).

La gestion du foncier au Mali repose sur le principe de domanialité publique et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Ce compromis pose deux problèmes : comment **clarifier le contenu des droits coutumiers** ainsi que les **rapports entre la domanialité publique et les droits coutumiers**. Trois options sont possibles : (i) maintenir

le statut quo en gardant les droits coutumiers dans le domaine privé de l’État ; (ii) reconnaître la propriété étatique en l’absence de reconnaissance formelle d’autres droits ou (iii) soustraire les droits coutumiers du domaine privé de l’État et les introduire dans un domaine privé des personnes physiques et morales.

2. Mise en œuvre des accords de prêts prévus dans la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso

La question de la reconnaissance des droits fonciers locaux est actuellement au cœur des débats sur les politiques foncières ouest-africaines.

Parmi les pays d’Afrique de l’Ouest, le Burkina Faso est assez avancé puisqu’il dispose depuis 2009 d’une loi et de ses décrets qui permettent la reconnaissance des droits locaux. Des opérations de sécurisation foncière couvrent progressivement le territoire national avec l’appui financier du Millenium Challenge Account BF (MCA), du Fonds international de développement agricole (FIDA), et de l’Agence française de développement (AFD). La mise en œuvre du dispositif soulève trois niveaux d’enjeux principaux :

- Sur le plan sociopolitique, comment gérer l’articulation entre les instances prévues par la loi et celles existant déjà ? Comment légitimer ces instances et mettre en place des outils nouveaux ?
- Sur le plan technique, quels sont les acteurs, leurs droits et comment mettre à jour ces données dans les dispositifs d’information foncière ? Comment financer tout ce système ?
- Sur le plan cognitif, l’arbitrage entre la clarification et le maintien du flou sur certains droits et contreparties est une façon de maintenir les bénéficiaires de droits fonciers dans une perspective d’intégration sociale. Comment les outils de loi permettent-ils de maintenir cette exigence locale ?
- Les accords de prêts visent à **sécuriser les droits délégués à des migrants venus d’autres villages** pour cultiver les terres. Il s’agit de limiter les retraits abusifs de terres aux migrants. Cela demande des pré-requis : connaissance des institutions de régulation (tutorat), des caractéristiques des terres et des outils (caractéristiques juridiques et institutionnelles).

Le principe du tutorat foncier consiste à déléguer des droits fonciers par un natif à un « étranger » en échange d’un certain nombre d’obligations. Il y a **deux types de tutorat : tutorat direct ou délégué** (un étranger est responsabilisé par un natif pour accueillir d’autres étrangers). Cela est mis en œuvre à deux niveaux : au niveau villageois et lignager, même s’il y a des niveaux d’autorités foncières supérieurs aux lignages (chefs de brousse).

Des **contreparties** sont prévues pour le tuteur dans les accords de prêts : prémisses de récolte, sollicitudes vis-à-vis de l’aîné du lignage et participation aux évènements sociaux, dons de journées de travail, etc. Ces contreparties sont souvent des attentes non dites et servent à évaluer le comportement de l’étranger dans l’optique de son intégration sociale. Cela peut conditionner la durée du prêt par exemple.

On distingue 4 grands types de situations possibles pouvant entraîner des retraits de terres :

- Un étranger installé par un natif qui n’a pas mobilisé toutes les autorités légitimes ;
- Un étranger installé par un natif sur des terres qui ne sont pas les siennes ;

- Les enfants d'un prêteur remettent en cause les droits d'un étranger ou ses descendants ;
- L'étranger, auquel le natif a délégué des responsabilités dans l'installation d'autres étrangers, n'a pas informé son tuteur des nouvelles installations.

Ces retraits ne se font pas de manière directe mais via des **pressions sociales** (sollicitations financières, changement de parcelles pour des terres moins bonnes, diminution progressive de la superficie concédée, blocage de l'héritage en cas de décès, etc.). Cela pose la question de la faiblesse des droits des natifs et des tensions liées aux conflits intergénérationnels, problèmes au niveau des natifs dont les étrangers sont les premiers à pâtir.

Cet accord de prêt est la **transcription écrite de l'accord oral entre le prêteur et l'emprunteur**, qui est consignée dans le registre des transactions foncières. Il indique la durée du prêt, les contreparties, les activités possibles, le préavis de retrait, qui est laissé libre entre les parties. Lorsque la parcelle n'est plus mise en valeur, l'accord de prêt est rompu. On peut noter plusieurs caractéristiques de cet accord de prêt : (i) formalisation d'un accord oral ; (ii) accord bilatéral entre un prêteur et un emprunteur ; (iii) **clarification des droits (activités possibles) et devoirs (contreparties)**.

Cinq questions se posent par rapport à la mise en œuvre de cet outil :

- L'accord de prêt donne aux relations emprunteur/prêteur la forme d'un contrat bilatéral validé par l'État. Or, les relations de tutorat foncier sont collectives et impliquent différents niveaux d'autorité qui assurent la légitimité des accords. Comment dans les procédures d'établissement intégrer les différentes autorités qui légitiment l'accord socialement ?
- Les relations entre prêteurs et emprunteurs font l'objet d'une histoire. Les étrangers viennent et repartent, les générations se succèdent, les autorités se renouvèlent. Comment capter régulièrement ces informations et les mettre à jour au fil du remplacement des générations et des autorités au niveau intrafamilial ?
- Les retraits de terre sont souvent la conséquence d'une installation par des natifs possédant des droits faibles sur la terre. Comment s'assurer de la force du droit du prêteur ?
- Les accords sont régulièrement remis en cause et adaptés en fil du remplacement des générations. Comment maintenir la légitimité des accords de prêts malgré les contradictions et les tensions entre générations ?
- Du point de vue des prêteurs l'accès à la terre est le support d'une intégration sociale de l'emprunteur. Cette intégration est assurée par les attentes non dites qui permettent d'évaluer le comportement de l'étranger. Toutes les contreparties ne sont pas dites ainsi que des clauses telles que la durée des droits et/ou la possibilité de les transmettre. Comment assurer cet arbitrage entre clarification et flou dans la procédure de délivrance des accords de prêt et maintenir le lien entre accès à la terre et intégration sociale ?

3. La trajectoire normative et institutionnelle du droit par Maître Fako Ouattara

La matérialisation du droit se traduit par différentes étapes :

La **trajectoire normative**, qui se décline comme suit : (i) la constitution, qui est la norme suprême d'un état de droit, (ii) les traités internationaux, (iii) ensuite les lois, (iv) les décrets, (v) les arrêtés et imprimés qui matérialisent concrètement le droit.

Quant à la **trajectoire institutionnelle**, elle comporte une certaine hiérarchisation des structures de mise en œuvre des règles de droit. Ainsi, on distingue : (i) les Ministères, (ii) les directions générales au niveau central, (iii) les directions régionales, (iv) les directions provinciales, (v) les services départementaux et (vi) la commune en tant que collectivité décentralisée. Pour des échanges plus fructueux, il est important de situer les différents niveaux auxquels se posent les débats.

Le statut de la ressource objet du droit doit aussi être clarifié : Une ressource est soit de **droit public** (national ou international) soit de **droit privé** (individuel ou collectif).

Tout devrait concourir à sécuriser le citoyen, mais comment intégrer les us et coutumes dans les procédures administratives ? L'Etat a prévu des imprimés qui présentent les procédures à suivre d'un point de vue administratif, mais ne formalise pas les règles non écrites qui restent valables sur le plan social. Il faut par conséquent constamment **articuler légitimité et légalité**.

4. Débat avec la salle

Les participants ont fait de nombreuses remarques et formulé plusieurs questionnements.

4.1 Le prêt ou l'accord de prêt prévu par la loi 034-2009 sur le régime foncier rural au Burkina Faso : outil pour freiner les retrait abusif de terre.

L'accord de prêt et la question du tutorat a été volontairement limitée aux migrants, alors que ce ne sont pas que les migrants seuls, qui sont en situation de prêt de terres. Beaucoup de natifs ont recours aux prêts aussi (les castes de forgerons et de griots dans beaucoup de cas n'ont pas de propriété foncière car avant ils ne cultivaient pas). Au niveau des institutions locales, qui sont parties prenantes des négociations, les communautés migrantes ont des responsables, qui sont appelés comme témoins pour assister à ce genre de transactions.

L'accord de prêt traité dans la loi 034-2009 sur le régime foncier rural au Burkina Faso spécifie que l'accord peut être écrit ou verbal. Lorsqu'il est verbal, il faut venir témoigner auprès de la commission foncière villageoise pour qu'il soit transcrit dans les registres prévus à cet effet. Les accords de prêts sont aussi consignés dans un registre des transactions qui est paraphé par le juge. La question de la mise à jour ne devrait donc pas se poser.

Quatre types de situations de retrait de terres ont été présentés, mais il existe aussi des cas où les migrants de dernière génération font pression sur les détenteurs fonciers pour détrôner certains migrants déjà attributaires de terres.

4.2 L'attestation de possession foncière

La loi 034-2009 sur le régime foncier rural au Burkina Faso consacre la reconnaissance des droits fonciers locaux, à travers l'attestation de possession foncière, qui est délivrée à l'issue d'une longue **procédure de publicité contradictoire** (Kinda Léger). Cette attestation a la même valeur qu'un permis d'habiter en milieu urbain. Le prêt, y compris les autres transactions (cessions de droits ou de droits de jouissance), doivent se faire sur la base des attestations de possessions foncières. **Les chartes foncières peuvent définir les modalités du prêt.** Dans l'esprit de la loi, **il faut avoir une attestation de possession foncière avant de pouvoir faire quelque transaction** que ce soit sur la terre dont on a la jouissance. Mais les services fonciers ruraux ne disposent souvent pas de moyens pour suivre précisément les dynamiques foncières.

4.3 Le droit moderne et la reconnaissance des droits coutumiers fonciers

La question de la reconnaissance des droits coutumiers dépend d'un choix de société, et non d'un débat d'expert ou de juristes. Quatre approches se retrouvent au niveau des législations des différents pays d'intervention du projet NEGOS-GRN.

- Au **Sénégal**, par exemple, **la loi sur le domaine national 64-46 a supprimé les droits coutumiers** mais la réalité est que les autorités étatiques et les services techniques sont obligés de recourir aux autorités coutumières pour accéder à la terre en vue de quelque réalisation.
- Au **Niger**, en 1993, le Code rural a reconnu les droits coutumiers comme droits de propriété, ce qui a entraîné une montée des féodalités.
- Au **Mali**, il existe une reconnaissance mitigée par la loi.
- Tandis qu'au **Burkina Faso**, la loi 034-2009 sur le régime foncier rural est celle qui répond le mieux aux défis de la **sécurisation foncière** en Afrique de l'Ouest.

Remettre en cause les droits des populations, c'est renier notre propre existence (Bassiaka Dao). L'administration coloniale n'est pas venue trouver une terre vierge d'habitants et de normes de gestion. La terre doit être préservée, on ne peut pas continuer à appliquer le droit hérité de l'État colonial qui n'a jamais été adapté au contexte africain. On ne peut pas rester dans un débat d'expert, alors que les gens se sentent brimés dans leur corps et dans leur vie. Pour les élections, on a recours aux autorités coutumières alors que pour ce qui va régler l'avenir de notre pays (le foncier), on nie leur légitimité.

Il nous faut **repenser le lien entre procédures coutumières et droit positif**. Les pratiques coutumières ne peuvent être intégrées dans le droit positif, il s'agit de trouver plutôt les bonnes articulations entre droit positif et coutumier. Les contrats existent par rapport à des systèmes de normes et d'autorités. Au Burkina Faso, l'incomplétude de la loi doit pouvoir être complétée par les chartes foncières (Philippe Lavigne Delville). Le fait pour les législations de ne pas tenir compte des droits coutumiers incite les populations à vouloir contourner la loi car elles ne sentent pas concernées. Cependant, il faut faire attention aux réalités du droit coutumier, qui sont parfois inventées pour faire valoir des droits qui n'en sont pas. Souvent des contradictions apparaissent entre les cadets sociaux et les aînés et se traduisent généralement par des luttes intergénérationnelles.

5. Dispositif de sécurisation foncière du PACR (Sénégal)

Cette présentation a été réalisée par Kader Ngom, expert foncier du PACR.

5.1 Problématique de la sécurisation foncière dans la Vallée du fleuve Sénégal

Les finalités poursuivies par le PACR sont : (i) de réduire la pauvreté en favorisant l'investissement et en se centrant sur deux compétences majeures dévolues aux CR tout en les articulant : **gestion du foncier rural et accompagnement du développement économique durable local** ; (ii) de contribuer au développement global de la Vallée du fleuve Sénégal, en tentant de lever certains blocages liés aux questions foncières ; et (iii) de permettre aux CR de mieux assumer leurs rôles en matière de gestion du foncier.

L'état des lieux réalisé à partir des enquêtes socio-foncières sur les pratiques locales a permis d'identifier plusieurs constats :

- Existence de nombreux blocages résultant en partie des problèmes de sécurité foncière ;
- **Importance de l'occupation coutumière et sans titre** (Gandon : 97,2% ; Ndiébéné 99,3% ; Ronkh : 65,6% ; Mbane 54,2% ; Diama 34,04% ; Ngnith 15,7%) ;
- **Non maîtrise de l'occupation foncière** : Affectation « hors compétence » par le conseil rural (aires protégées, domaine privé, domaine public) et multiples affectations sur une même parcelle ;
- **Inapplication du POAS** (règles de gestion, investissements etc.) ;
- Absence ou défaillance de traçabilité des opérations foncières ;
- Faiblesse ou absence de réelle implication des populations dans le processus de gestion foncière ;
- Récurrence de pratiques locales interdites par la loi (transactions foncières, héritage, etc.) ;
- Absence de désaffectation systématique des terres non mises en valeur (surtout pour les autochtones) ;
- Incohérence entre le régime juridique et certaines pratiques foncières ;
- Récurrence de conflits fonciers (latents ou manifestes), etc.

Le PACR propose de prendre en charge quelque enjeux pour asseoir une sécurisation foncière :

- Promouvoir la **régularisation** (délivrance de titres d'occupation) ;
- Améliorer la **conservation des données foncières** (meilleure traçabilité des opérations foncières) ;
- Assurer au conseil rural une meilleure maîtrise de l'espace communautaire ;
- Renforcer les **capacités des acteurs** (conseil rural, populations, services techniques, autorités administratives etc.) ;
- Renforcer et formaliser la participation des populations dans le processus décisionnel ;
- Capitaliser certaines pratiques locales en vue de la réforme foncière ;
- Mettre en application les POAS.

5.2 Stratégies et dispositifs de sécurisation foncière du PACR

L'objectif du PACR est de faire en sorte que les CR soutenues par le programme, disposent d'outils, de procédures et de savoir-faire qui leur permettent de gérer le domaine national dans le périmètre de la CR de façon plus transparente et efficace. Pour cela, plusieurs dispositifs ont été mis en place :

Animation de Fora fonciers : Ce sont des espaces d'échanges directs et de proximité entre élus locaux et populations villageoises.

Mise en place de Commissions Domaniales élargies (investigation et installation) : Il s'agit de l'élargissement de cette commission du conseil rural aux autres acteurs (conseil des notables, la société civile locale, les services techniques etc.).

Reconstitution des dossiers fonciers : Les dossiers (anciennes délibérations et demandes) égarés ou dispersés ont été retrouvés, consignés (traçabilité) pour une bonne continuité du service local de l'administration foncière. Ces recherches de reconstitution ont été menées auprès de la sous préfecture, anciens élus, chefs de village, universités et autres instituts de recherches, affectataires de terre, etc.

Registre Foncier : C'est l'outil d'enregistrement des affectations et désaffectations foncières prononcées par le conseil rural. N'ayant pas de modèle préétabli pour le monde rural, certaines CR avaient utilisé des registres destinés au milieu urbain, qui se trouve de ce fait inadapté.

Manuel de Procédures Foncières : Cet outil est une compilation du cadre juridique, administratif et institutionnel d'une part et des pratiques locales de bonne gouvernance foncière d'autre part. Les procédures de gestion foncière sont détaillées dans ce document et servent de tableau de bord et de guide aux acteurs fonciers (commission domaniale, assistant communautaire, conseil rural, sous préfet, services techniques etc.).

Dossier foncier (conception en cours) : C'est dans ce dossier que sont conservés tous les documents et informations concernant la parcelle ou la personne affectataire depuis la demande jusqu'au procès verbal d'installation.

POAS (Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols) : Trois objectifs majeurs sont poursuivis à travers cet outil : (i) une clarification foncière, pour une meilleure maîtrise du disponible et plus de clairvoyance dans les affectations ; (ii) un renforcement de la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités productives dans une optique de développement intégré durable ; (iii) un développement de la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix et le suivi des actions de développement à la base (règles locales de gestion consensuelle des ressources naturelles).

Cartographie et enquêtes socio-foncières : La cartographie du parcellaire agricole et les enquêtes socio-foncières (limites du parcellaire agricole, l'attribution d'un identifiant unique à la parcelle) permettent d'alimenter les bases de données du système d'information foncière dans les CR.

Système d'Information Foncière (conception en cours) : Cet outil permet de regrouper au sein d'un même dispositif toutes les informations foncières dont ont besoin les CR pour assumer leurs compétences en la matière. La réalisation du SIF est scindée en deux phases : (i) le SIF manuel (développement de l'archivage des données foncières, déploiement du RF, prise en compte de la cartographie du parcellaire) ; (ii) l'informatisation du SIF (mise en

œuvre d'une application permettant la gestion informatique des données foncières textuelles et spatiales).

Mise en place d'un Fonds d'appui : Il est destiné au financement notamment d'investissements d'apaisement du climat social (aménagements pastoraux, mares, cultures fourragères, parcours de bétail, etc.).

5.3 Conclusions centrées sur la reconnaissance juridique des outils et des droits

Plusieurs enseignements peuvent être tirés du projet :

« Légalisation » des règles locales : les règles de gestion des ressources naturelles et foncières dans le POAS sont validées par le conseil rural et approuvées par le sous préfet.

Capitalisation des suggestions de réforme foncière (émises par les populations) : Insertion des populations rurales dans le processus de réflexion et amplification des interventions du PACR.

Validation du manuel de procédures foncières : validé par le conseil rural et approuvé par le sous préfet

Combler des vides juridiques : Institutionnalisation du registre et du dossier foncier par un arrêté interministériel les généralisant au niveau national (en cours)

Implication étroite des populations dans le processus décisionnel : arrêtés du président de conseil rural portant élargissement de la commission domaniale aux différentes catégories socioprofessionnelles locales.

6. Débat avec la salle

Les échanges ont tourné autour des objectifs du programme, du statut des élus locaux et de l'archivage de délibérations.

Les blocages liés au foncier ne découlent pas que du déficit d'outils et d'instruments légaux, les questions techniques sont-elles suffisantes pour aborder tous les problèmes qui se posent ? (Christian Castellanet) Au-delà des outils, il y a en effet des **enjeux sociaux, politiques et environnementaux**, le PACR ne prend en charge qu'une partie de ces questions (Kader Ngom). La question de la compétence et de la qualification des élus est aussi en débat : un projet de statut de l'élu est d'ailleurs en cours (Magnick Diouf).

L'archivage des délibérations qui doit se faire au niveau des CR et des sous-préfectures doit être résolu. Il faut appuyer les tutelles sur la question de l'archivage. Les SIF sont des supports électroniques assez lourds à manier, il n'est pas évident que les CR aient la possibilité de les prendre en charge (Modibo Ly).

Les délais de prise en compte des demandes d'affectation et d'approbation par la tutelle administrative doivent être bien analysés. Dans le cas de Fanaye, il s'agissait d'attribuer 20 000 ha pour une somme de 1 milliard de FCFA, avec un délai d'approbation qui a été très court. La question foncière doit prendre en compte aussi les aspirations des sénégalais, qui ne résident plus fortement sur le territoire (Issaga Ly). A Mbane, on a attribué plus de terres que la surface disponible sur la CR alors qu'un POAS existait. Quand les populations l'ont compris, le PCR a été destitué. Il faut que l'Etat fasse attention à ce qu'il fait car les

populations en sont conscientes (Abdoulaye Ndoye). La loi de 1964 a deux **zones d'ombre** : la notion de mise en valeur et la qualité de membre de la communauté rurale. C'est une **raison des dérives observées** actuellement au Sénégal.

Le contexte spécifique de la vallée et des zones irriguées pose la question de la prise en compte du **pastoralisme** (Assane Bokoum). Dans les POAS, la majorité des investissements prévus concernent les aménagements pastoraux (matérialisation des pistes, aménagement des mares). Cela a diminué les sources de conflits entre agriculteurs et éleveurs.

A RETENIR

Fonder la sécurisation foncière sur la reconnaissance des droits fonciers locaux apparaît comme une solution adéquate. Or, elle soulève des questions techniques et sociopolitiques principalement parce que la logique juridique positive et la logique coutumière ne fonctionnent pas de la même façon.

Reconnaitre par le titre, aussi bien fait soit-il, peut confronter à trois types d'impasses :

- comment dans un même document prendre en compte la répartition de divers niveaux de droits fonciers sur une même parcelle entre différentes autorités ?
- comment suivre la dynamique des détenteurs de droits au fil de la fission/agrégation des unités d'exploitation (qui reposent sur les relations de parenté et donc aussi sur leurs aléas), des mouvements des migrants, de la fermeture/ouverture des parcelles, du remplacement des générations (assez régulier compte tenu de l'espérance de vie en milieu rural) ?
- comment gérer par le titre le découplage entre l'unité de gestion foncière (le plus souvent le patrimoine du lignage) et les unités d'exploitation (qui varie entre famille restreinte et famille étendue), associé à un exercice principalement collectif des droits fonciers ?

Ces impasses potentielles invitent à se questionner sur ce qu'il faut reconnaître et sécuriser : le détail des droits détenus ou des mécanismes d'autorités ainsi que des espaces ? On pourrait envisager de reconnaître des niveaux de gestion foncière ainsi que des espaces relativement stabilisés du point de vue coutumier :

- les brousse villageoises et leurs responsables pour réguler les comportements en brousse et les rapports entre détenteurs de patrimoines fonciers ;
- les patrimoines fonciers lignagers et leurs responsables pour réguler le jeu entre unités d'exploitation, migrants et natifs ;
- les espaces agricoles et pastoraux ;
- dans ces espaces et au niveau de ces autorités reconnaître les délégations de droit qui y sont effectués (accords de prêt).

Le coût des actes est une dimension cruciale pour deux raisons :

- seul le paiement des actes peut faire fonctionner le système ;
- ils constituent un système d'incitations qui peut favoriser l'exploitation individuelle, familiale ou patrimoniale.

Enfin, la sécurisation foncière coutumière repose sur les relations sociales dans lesquelles les droits fonciers sont enchaînés. En échange de droits sur la terre, il y a des attentes implicites, des espoirs de sollicitude, des non-dits et du flou qui permettent de construire les relations sociales qui garantissent l'exercice des droits. La clarification par le droit positif risque de déchirer ce tissu de relations sociales qui rendent les droits fonciers légitimes. Par quoi les remplacer ou comment les maintenir ?

VII. CREER DES DROITS EXCLUSIFS POUR UNE COMMUNAUTE LOCALE SUR UNE RESSOURCE PARTICULIERE



Cette session a été placée sous la modération de Célestin Dembele (Helvetas).

1. Le cas des marchés ruraux de bois au Mali dans le cercle de Yorosso

Cette présentation a été réalisée par Kadari Traoré (GERSDA).

1.1 Contexte et présentation du site de travail

La problématique de la gestion forestière au Mali est partagée entre **l'option de gestion communautaire et de gestion par les services de l'Etat**. Sur le terrain, cela pose beaucoup de difficultés d'articulation. Dans la zone de Yorosso, les effets cumulés des aléas climatiques et des facteurs anthropiques s'expriment directement sur la dégradation des ressources forestières, fauniques et halieutiques. Des réformes des politiques publiques ont tenté d'ajuster les textes juridiques au contexte sociopolitique avec un passage d'une « gestion par la répression » à une gestion plus durable et participative.

Le fondement des marchés ruraux de bois porte sur la gestion des ressources forestières, en alliant les impératifs de protection à la nécessité de leur exploitation par les communautés riveraines. Un marché rural de bois est une « **aire de transaction commerciale et de vente de bois**, ravitaillée à partir d'un massif forestier aménagé et géré par une organisation agréée d'exploitants forestiers» (Loi forestière du 18 juillet 2011, article 2).

Le cercle de Yorosso est caractérisé par un climat semi-aride, où la gestion foncière est marquée par la propriété lignagère. Les forêts occupent 80% de la superficie de la région, avec 333 132 ha de forêts classées et 141 464 ha de réserves faunique et zones d'intérêt cynégétique. 19 000 stères de bois et 9 000 quintaux de charbon de bois exploités annuellement.

Les marchés ruraux de bois ont été créés en 2000 avec l'appui de la cellule combustible ligneux dans le cadre du projet Stratégie Energie Domestique, cela a donné lui à la signature d'un contrat avec l'opérateur pour approvisionner en bois énergie la ville de Koutiala.

1.2 Problème et questions traitées

Il existe une **contradiction** entre l'approche communautaire et participative d'exploitation par les communautés et les coopératives d'exploitants de bois et de charbon de bois. Il y a eu création de **droits exclusifs au profit des exploitants forestiers** (immatriculés au registre du commerce), avec le passage d'une brousse en accès libre à une brousse « appropriée », avec une exploitation à caractère commercial (statut d'exploitant forestier nécessaire). Des défaillances dans le dispositif de contrôle par les villageois et les services techniques et l'applicabilité des règles d'exploitation posent également question. Les surveillants des massifs sont en général issus des villages et il est très difficile pour eux d'appréhender leurs parents s'ils enfreignent les lois. Il y a aussi une certaine léthargie au niveau des services techniques, du fait évoqué d'un manque de moyens.

La coopérative doit organiser la coupe en fonction d'un parcellaire, dont le respect permet la régénération des espèces. En revanche, si le système de rotation de l'exploitation n'est pas respecté, cela handicape les capacités de régénération de la ressource. Les projections de reboisement ne sont généralement pas suivies par les villages car les plants fournis par les services techniques ne résistent pas aux conditions climatiques difficiles. Sur les aires de vente, seuls les produits des massifs devraient normalement être commercialisés, or le contrôle de l'origine du bois s'avère très difficile et on assiste à une sorte de « blanchiment » du bois.

Cela nous interpelle sur plusieurs questions :

- Comment concilier l'option communautaire et participative et l'option commerciale ?
- Comment prendre en compte le souci de durabilité dans un système d'exploitation commerciale des ressources naturelles ?
- Quel peut-être l'apport de l'exploitation sur le développement du village et du terroir délimité ? Comment éviter l'appropriation de la ressource par un groupe restreint ? Comment négocier avec la coopérative la réalisation d'investissements locaux en l'absence d'obligation légale ?
- Quel mécanisme de contrôle efficient mettre en place ?
- Quelle place donner à la collectivité ? Comment aller vers un contrôle forestier décentralisé ?

1.3 Stratégie d'action

La stratégie a porté sur plusieurs aspects : (i) réalisation d'un diagnostic local ; (ii) mise en débat de ces résultats au niveau des villages, des communes, des villages et au niveau national ; (iii) élaboration et validation des axes et des stratégies d'intervention et (iv) animation de concertations multi-niveaux et multi-acteurs. Ces échanges ont conduit à de **fortes revendications du point de vue du fonctionnement des coopératives et de leurs modes de fonctionnement** (absence de renouvellement des instances notamment).

1.4 Principaux résultats

Ces activités ont permis d'avoir une « mise à niveau » des acteurs locaux au sujet des politiques publiques en matière de gestion des ressources forestières (explication des nouveaux textes juridiques et de leurs implications sur les pratiques), d'apporter des éclairages sur le rôle et les responsabilité de tous les acteurs, d'identifier les problèmes liés à

l'exploitation des massifs et d'instaurer un dialogue inter-acteurs pour aller vers une véritable gestion communautaire des ressources naturelles.

1.5 Conclusion

Une politique publique (gestion participative des ressources naturelles), même bien réfléchie au départ, peut se traduire au niveau local par une **exclusion d'une frange de la communauté de l'accès à ces ressources, du fait du positionnement des acteurs locaux et des règles ainsi produites**. Le système d'exploitation institué par la loi « favorise » aussi parfois les aspects commerciaux au détriment d'une gestion durable. Il convient donc de réfléchir aux moyens de « réintroduire » les communautés dans le système par le biais de la législation.

2. L'expérience du transfert de la gestion des massifs forestiers aux communes (Mali)

Cette présentation a été réalisée par le Colonel Diabaté, Service des eaux et forêts (Mali).

2.1 Objectifs et activités du projet

Le projet GENUFOR (gestion décentralisée des forêts) a pour objectif de contribuer à la gestion décentralisée des ressources forestières et de contribuer à l'amélioration des revenus en milieu rural. Il intervient pour cela en appui à la création de services communaux, à l'élaboration d'outils de planification, au fonctionnement de cadres de concertation, etc.

2.2 Résultats attendus

Le projet vise à apporter sa contribution au transfert des ressources et des compétences aux communes. Il cherche aussi à appuyer les acteurs et actrices pour qu'ils mettent en place des instruments opérationnels d'aménagement et de gestion décentralisée des forêts, avec une réforme de la fiscalité.

3. Contexte du Burkina Faso concernant les marchés ruraux de bois

Cette présentation a été réalisée par Saïdou Sanou (cabinet ODEC).

Le contexte au Burkina Faso est similaire à ce qu'on rencontre au Mali, avec une **exclusion des populations de la gestion des massifs**, bien que l'Etat cherche à renforcer les démarches participatives. Plusieurs lois ont été promulguées : la loi de Réforme Agraire et Foncière (RAF) qui est en cours de relecture, le code forestier, le code des collectivités territoriales.

Les **chantiers d'aménagement forestier** (CAF) sont au nombre de 10 au Burkina et concernent 700 000 ha de massifs forestiers qui se subdivisent en unités d'aménagement forestier. Chaque chantier est piloté par une union de groupements villageois : il est composé d'un conseil de gestion, d'une direction de contrôle et d'une direction technique. Il dispose aussi d'un fonds d'aménagement forestier. Ses activités sont de plusieurs ordres : coupe du bois vert, enrichissement des formations par semis direct, etc.

Les cadres juridiques sont articulés à travers une **concession signée entre le chantier et l'Etat** (inscrit dans la RAF actuelle). Le domaine foncier national est en effet de plein droit

propriété de l'Etat. Un cahier des charges est aussi élaboré qui concède un droit d'usufruit sur une période pendant laquelle la concession est valable.

La **structure de prix** n'a pas évolué et devrait être revue pour assurer une plus grande durabilité de l'exploitation. Le prix du stère de bois est actuellement de 2200 FCFA/stère de bois. La rémunération des bûcherons est de 1100 FCFA (soit 50% du prix du stère). La redevance forestière est de 27% seulement (il est de 70 et 80% au Mali et au Sénégal) ; la taxe forestière est de 300 FCFA (14% du prix du stère) ; le fond de roulement (fond d'investissement villageois) représente 0,7% du prix du stère.

En 2011, un guide méthodologique a été élaboré. Il intègre le respect des trames foncières coutumières, la gestion durable des ressources à travers un plan d'aménagement, la responsabilisation des villages riverains et l'équité entre parties prenantes dans la redistribution des ressources des zones de conservation (dont sont exclues les zones classées, les forêts privées, les zones d'habitation immatriculées, les zones agricoles et pastorales).

Un protocole doit être signé entre la collectivité et le conseil villageois de développement. Des structures inter-villageoises ou des personnes physiques et morales de droit privé peuvent aussi être associées, ce qui ouvre de nouvelles perspectives dans le cadre de la décentralisation au Burkina. A ce jour, aucune zone de conservation n'a cependant été créée.

Les défis majeurs qui apparaissent concernent (i) le défi de la **durabilité de la ressource** (utilisation du fond d'investissement, régénération de la ressource et respect des rotations de coupes) ; (ii) le défi de l'**équité dans la distribution des ressources** (qui sont des ressources « communes »), ce qui pose la question de l'impact attendu sur le développement des communes ; et enfin (iii) le défi lié au **statut de la ressource**.

4. Débat

La présentation des marchés ruraux de bois fait l'hypothèse de certaines interactions entre acteurs et pose la question de la gestion durable des ressources naturelles. Cela pose un dilemme : d'une part les communautés développent des initiatives pour avoir une meilleure gestion de leurs ressources, d'autre part une coopérative veut générer des ressources financières. L'autorité publique n'arrive pas à imprimer sa marque au service du bien commun (Assane Bokoum). Il faudrait oser aller vers une responsabilisation des populations et permettre un **versement des taxes aux collectivités**, qui pourraient ensuite en reverser une partie dans le fonds de développement (Abdou Sene).

Au-delà des aspects économiques, les populations sont également sensibles à la disparition des espèces et de la pharmacopée traditionnelle (Abdou Sene). Il faudrait poser la question en termes de **déperdition du patrimoine** lorsqu'il y a des coupes abusives (Jean-Pierre Jacob). Deux préoccupations principales ressortent : la durabilité et la rentabilité. Les difficultés de contrôle peuvent être levées en développant la **cogestion et la co-surveillance entre acteurs issus des communautés et agents de l'Etat** (Abdoul Aziz Ly)

On parle d'exclusion mais ce n'est pas forcément le terme, il existe des formes de redistribution (financement d'opérations pour le développement des villages). La question porte sur la pérennité des obligations des exploitants vis-à-vis des villages. Il faudrait aussi approfondir les rapports inter-villageoises et le rôle des bûcherons dans le blanchiment du bois (Jean-Pierre Jacob). En effet, on assiste souvent à des **comportements opportunistes des bûcherons** des villages voisins qui viennent effectuer des coupes abusives (Kadari Traoré).

Ces cas nous offrent une illustration de la **flexibilité du droit** selon qu'on est en présence d'un projet avec des financements ou pas (Jean-Pierre Jacob). On assiste dans un cas à une situation où les populations ont été laissées à elles-mêmes et à un autre cas où un encadrement a été réalisé (Baba Ngom).

5. Synthèse des débats

5.1 Comment assurer la durabilité de la ressource ?

Les communautés ont souvent des mécanismes de prélèvement qui leur permettent d'assurer la durabilité des ressources naturelles (Modibo Ly). Avec la mise en place des coopératives, les mêmes mécanismes sont observées avec l'appui des services techniques (périodes et techniques de coupes, préservation de certaines espèces) et intégrés dans le contrat d'exploitation. La question se pose cependant en ce qui concerne les **capacités de suivi** de la part des agents des eaux et forêts (Kadari Traoré).

Les dispositifs permettent normalement à l'Etat d'assurer un contrôle des massifs, or l'Etat n'a pas les ressources nécessaires pour pouvoir réellement contrôler les règles mises en place. Cela peut entraîner des dérives : certains agents forestiers parlent d'un « **pillage réglementaire organisé par l'Etat** ». On observe ainsi des coupes de bois vert, sans pouvoir le contrôler et le sanctionner (Kadari Traoré). Des expériences ont été faites de coupes à blanc, au bout de 5 ans, on constate que la régénération naturelle fonctionne, si la ressource est bien protégée (Colonel Diabaté).

5.2 Comment assurer une équité dans la redistribution des ressources ?

Il faut un intéressement des parties prenantes à chaque niveau : la **clé de répartition de la ressource** est primordiale. L'intérêt de l'individu doit être mis en évidence, sans quoi on risque d'aboutir à un échec (Sibiri Traoré). La création de **fonds de développement pour les villages** peut renforcer les impacts pour les villages (Birama Diabaté).

5.3 Comment faire évoluer le statut juridique de la ressource

Normalement les massifs sont réservés à la régénération des espèces, mais dans les faits on retrouve toutes les activités : agriculture, élevage (Kadari Traoré). La loi au Burkina Faso reconnaît trois types de domaines, mais les collectivités sont-elles bien imprégnées de leurs devoirs et responsabilités en matière de gestion des ressources ? Dans le cadre de NEGOS, les animations organisées ont permis une mise en débat des textes réglementaires et législatifs applicables en la matière. Néanmoins, il faut savoir que **les collectivités ne disposent pas des moyens d'aménager des forêts**. Elles ne peuvent donc pas demander le transfert de responsabilité de gestion à l'Etat (Kadari Traoré).

Ce qui appartient à tout le monde n'appartient à personne en réalité. **Ne faudrait-il pas revoir le statut juridique des ressources sauvages ?** Si on acceptait la propriété privée de ces ressources, n'aurait-on pas une meilleure gestion ? (Yacouba Savadogo). Le statut juridique de la ressource devrait régler un certain nombre de problèmes. Au Mali, le statut de la ressource fait défaut, son changement pourrait permettre de faire évoluer aussi les règles de gestion qui y sont associées (Apollinaire Sanon).

Se place-t-on dans la perspective de l'adaptation des textes juridiques ou du changement des pratiques sur le terrain ? Avec un tel niveau d'exploitation, on peut difficilement aboutir à

une gestion durable de la ressource. Il est du devoir des Etats de prendre ses dispositions pour **développer des sources alternatives d'énergie** pour faire face à l'augmentation de la population, sinon on risque de faire disparaître tous les arbres (Bassiaka Dao).

Les collectivités sont dans un système de gouvernance traditionnelle, alors que les projets tentent d'instituer de nouvelles approches. Leur accompagnement est généralement trop court pour entraîner de réels changements d'habitude, ce qui limite la portée à long terme de tous ces projets. Il faut arrêter les projets ponctuels de quelques mois et mener une véritable **politique d'accompagnement** qui entraîne un changement des pratiques (Bougouna Sogoba).

Les terres à vocation forestière ont été abandonnées par le Mali, il faudrait revenir sur cette décision (Guimba Diallo). Les **ressources naturelles appartiennent à la Nation d'abord** et non aux communautés riveraines, même si elles doivent en bénéficier prioritairement. Cela pose la question du **choix de société** que veulent les Etats et des moyens qu'ils se donnent pour atteindre leurs objectifs.

5.4 Conclusion de Saïdou Sanou

Au Burkina Faso, les forêts aménagées ne répondent qu'à 20% des demandes en bois énergie, le reste provient souvent de sites gérés de manière anarchique. Il faudrait mieux les encadrer pour assurer la pérennité des ressources. La prise en compte des autres activités dans les forêts classées peut aussi être améliorée grâce à l'émergence de démarches participatives (encadrement du pâturage, accompagnement des éleveurs pour la production de fourrage, autorisation de la culture avec des cahiers des charges garantissant la protection de la régénération naturelle, interdiction des cultures hautes au bout de quelques années, etc.)

A RETENIR

La gestion des forêts offre une belle illustration de la difficulté à arbitrer entre gestion communautaire, gestion privée et gestion par l'Etat. Entre l'objectif de rentabilité à court terme et l'objectif de préservation de la ressource, quels sont les acteurs les plus aptes à intégrer ces différents enjeux ? Lorsque des règles de fonctionnement sont définies collectivement dans le cadre de démarches participatives, quels sont ensuite les acteurs les mieux placés pour garantir que ces règles seront effectives et que leur infraction sera sujet à sanction ?

Les expériences du Mali et du Burkina Faso montrent que les dispositifs ne peuvent impliquer une catégorie d'acteurs seuls, au risque d'aboutir à un échec. Entre les modèles « répressifs » de conservation institués par l'Etat, la concession à des acteurs privés (coopératives d'exploitants forestiers), et la gestion communautaire, les modèles les plus prometteurs semblent être les modèles hybrides, dans lesquels les règles d'exploitation, de gestion et de contrôle impliquent simultanément différentes catégories d'acteurs.

Ces dispositifs, pour bien fonctionner doivent s'intéresser (i) à la structure des prix (répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs), (ii) aux conditions de régénération de la ressource (mise en place de fonds d'investissements communautaires et de dispositif de contrôle associant Etat et communautés villageoises, (iii) au statut légal de la ressource, qui doit reconnaître les différents types d'usage possibles, les droits et devoirs prioritaires (bien que non exclusifs) des populations locales et enfin (iv) s'intégrer dans une politique cohérente et une stratégie globale de développement des sources d'énergies alternatives.

VIII. QUELS REPERES POUR APPUYER LA NEGOCIATION DES REGLES DE GRN ? ATTENTES DES DECIDEURS ET DES PRATICIENS



1. Présentation des suites du programme NEGOS

Patricia Toelen, coordinatrice du programme NEGOS au sein du GRET, rappelle que l'un des objectifs du programme est de **contribuer aux politiques publiques par la mise en débat des acquis locaux du projet au niveau national**. Pour cela, les partenaires ont opté pour des stratégies destinées à informer et associer les acteurs politiques clés de gestion des ressources naturelles par : (i) la mise en place de **GAM** (Groupes d'Apprentissage Mutuels) aux niveaux locaux et nationaux ; (ii) l'élaboration et la diffusion de **Notes de Politique** ; (iii) l'élaboration conjointe d'un **guide méthodologique** et (iv) l'organisation d'une **conférence finale**.

Les débats intervenus au cours de cet atelier vont permettre d'identifier les thèmes les plus porteurs à approfondir dans les notes de politique, ainsi que les éléments les plus pertinents à intégrer dans le guide méthodologique. Les échanges avec les institutions invitées vont aussi pouvoir se poursuivre, au-delà de cet atelier, pour dégager d'éventuelles pistes de collaboration autour de productions communes.

2. Synthèse des points clés discutés au cours de l'atelier

Peter Hochet a relevé quatre mots clés qui sont ressortis des débats et sont importants pour le projet. Il s'agit des questions d'articulation, de concertation, de représentation et du temps.

Les deux premiers mots-clés sont partagés par l'ensemble des intervenants. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il est nécessaire d'**articuler** : (i) les instances de décisions de différentes échelles ; (ii) les normes et de modes de gestion des ressources reposant sur des légitimités différentes ; et de façon générale, (iii) toute forme de projet (politique publique ou ONG) à ce qui existe déjà. Le second acquis partagé est que la meilleure manière de conduire cette bonne articulation repose sur la **concertation** ou la négociation entre différents types d'acteurs et entre différentes échelles selon des processus d'aller-retour.

Cependant la mise en œuvre de ces deux points qui nous semblent acquis n'est pas mécanique. Deux grandes questions ressortent des débats : la représentation et le temps.

La **représentation** est importante car les modes de la participation, de la concertation et de la négociation tendent à occulter que ces modes de décision ne peuvent pas se faire avec tout le monde et doivent forcément fonctionner avec des représentants. Tout processus de

négociation suppose d'être ancré dans des mécanismes d'aller et retour entre représentants et représentés pour valider/invalider les discussions entre « participants ». La prise en compte des absents doit aussi être considérée (éleveurs transhumants par exemple) de façon à ce que leur avis puisse être pris en compte. Enfin, La publicité de la concertation (annonces, radio locale, affichages) est importante pour que tout le monde soit mis au courant de l'état d'avancement des discussions et des choix qui sont opérés.

Le **temps** conditionne aussi la mise en œuvre et la pérennité des règles. D'une part, l'élaboration de règles relève de l'artisanat. Il s'agit d'un « façonnage » progressif qui se fait sur le temps long et nécessite un suivi pour permettre leur adaptation. D'autre part, l'incorporation des normes (leur transformation en pratiques) demande du temps et se fait parfois à l'échelle de générations. Cela pose la question du temps des projets et de son adéquation avec le temps social. Par ailleurs, la mémoire institutionnelle est aussi en question pour, que sur le plan foncier, les accords passés demeurent valides, et sur que sur le plan opérationnel l'aide au développement soit un minimum cumulative.

3. Table-ronde des partenaires

3.1 Introduction de la problématique par Vincent Basserie, Hub rural

Les débats au cours de l'atelier ont beaucoup tourné autour de la décision, des instances et des conditions d'exercice de ce pouvoir. On a moins parlé des questions de **transparence**, de **contrôle de l'exercice de ce pouvoir** et des **contre-pouvoirs** qui peuvent s'exercer pour lutter contre des phénomènes jugés illégaux, alors que des initiatives se développent en ce sens au Mali et au Sénégal pour appuyer les populations dans leurs démarches juridiques pour **lutter contre l'accaparement des terres**.

Il est très difficile d'établir des outils pour élaborer des règles de gestion des ressources naturelles. Même quand le contexte institutionnel est parfait. C'est la **combinaison de règles et d'outils** qu'il faut évaluer et non la règle seule, dans un contexte d'interaction à différentes échelles, dans un contexte de changement rapide de l'environnement (changements climatiques, accaparement des terres). Cela doit nous conduire à renforcer la **prospective** et à intégrer de nouvelles méthodologies dans les approches développées pour la production de règles.

3.2 Intervention d'Alain Bagré, GRAF (Burkina Faso)

On a beaucoup parlé au cours de l'atelier de l'accompagnement des processus en cours au niveau des populations locales. La **préoccupation partagée concernant l'intégration des us et coutumes** montre bien qu'on ne part pas du néant. Il n'existe pas de biens vacants et sans maîtres.

On a relativement peu parlé de cadastre rural. Les outils de pérennisation des résultats auxquels on aboutit sont pourtant importants et nécessitent d'être formalisés.

3.3 Intervention de Yacouba Sawadogo, UICN (Sénégal)

Les débats ont porté sur les conditionnalités pour avoir une gestion durable des ressources naturelles. Le législateur accompagne cette préoccupation, puisque 97% des préoccupations concernant la gestion des ressources naturelles sont encadrées par des textes. Si ces règles étaient appliquées, nous ne rencontrerions pas tous ces problèmes.

La non application des règles renvoie à la question des **acteurs qui doivent contribuer à la mise en œuvre des règles** en matière de GRN. Il faut aussi savoir pourquoi les règles ne sont pas appliquées : problème d'applicabilité, de contrôle de la mise en œuvre effective des règles, etc.

3.4 Intervention de Mamadou Fall, IED Afrique (Sénégal)

Il est difficile de trouver une démarche méthodologique applicable à chaque cas, une réflexion s'impose donc sur la pertinence des démarches initiées. Plusieurs préoccupations sont ressorties concernant la **participation des communautés** à la base, la **réconciliation entre droit coutumier et droit légal**, la **conciliation des enjeux** économiques et de la préservation des ressources naturelles, etc. La **compatibilité entre opérateur et chercheur** n'est pas évidente et constitue un véritable défi. C'est là que se situe le véritable enjeu de l'articulation et de l'apprentissage mutuel.

Au niveau des GAM, il serait bon de réunir différents groupes d'acteurs pour **casser les préjugés** : (i) entre agriculteurs et éleveurs au niveau local, (ii) entre juristes, chercheurs, professionnels, etc. au niveau national. La confiance se gagne dans le temps et il faut avoir cette patience pour arriver à concilier les besoins et attentes de chacun.

Il ne faut pas confondre participation et consultation. Le principe de subsidiarité est aussi important : ce sont les communautés qui doivent être au cœur des processus. La **valorisation d'expériences** peut être utile non pour reproduire à l'identique le même schéma mais **pour influencer les politiques**, en leur montrant que des expériences marchent au niveau local et en identifiant les conditions et facteurs qui y ont contribué.

3.5 Intervention de Amadi Coulibaly, SNV (Mali)

Le processus NEGOS est innovant en ce sens qu'il appuie un couple chercheur-opérateur et qu'il n'a pas créé de nouveaux terrains mais accompagne des processus existants.

La question de la participation ne doit pas aussi occulter le fait que même si les acteurs sont associés, leurs idées ne sont pas forcément reprises et qu'il est légitime qu'ils cherchent, lorsque cela se justifie à leurs yeux, à continuer à vouloir faire évoluer les règles.

3.6 Intervention de Assane Bokoum, AGED (Burkina Faso)

La négociation a aussi pour enjeu la **paix sociale**. Pour pouvoir négocier, il faut au préalable que les acteurs sachent quels sont leurs objectifs. Il faut aussi arriver à prendre en compte les intérêts de tous les acteurs, y compris ceux qui ne participent pas aux négociations (transhumants).

Des champs d'observation doivent aussi être définis (niveau de négociation, équité, responsabilité des acteurs), cela permet d'avoir ensuite un suivi adapté et de permettre aux opérateurs de jouer leur rôle d'accompagnement.

3.7 Autres interventions

Il faut **dépasser le débat opérateur/chercheur** car chacun dispose d'une expertise, mais qui ne relève pas des mêmes processus de production des savoirs et du même statut épistémologique. Cela ouvre une collaboration possible, sans qu'il n'y ait concurrence entre institutions (Emmanuel Ndione). Il faut **renforcer le lien entre recherche, opérateurs au niveau terrain et décideurs**. N'a-t-on pas oublié certains acteurs pour faire le lien avec le

politique ? Le CONGAD travaille en développant au maximum les réseaux et en associant au maximum les élus dès le démarrage dans les comités de pilotage. Les élus locaux deviennent ainsi les premiers porteurs du plaidoyer pour valoriser les résultats des projets (Boubacar Seck).

Il faut informer les participants sur les moyens qui ont permis de conduire ces expériences. Le foncier et la GRN demandent des réformes ambitieuses et justes, en impliquant les populations, les autorités traditionnelles, les élus locaux, les organisations paysannes et de la société civile (Baba Ngom). Le plus important est d'arriver à **renforcer la capacité des acteurs à négocier en permanence, au-delà du temps du projet** (Emmanuel Ndione). Les ressources naturelles constituent en effet une composante de l'environnement physique. Il faut penser aussi à ses relations avec l'environnement culturel et politique et ne pas concentrer les débats dans des cercles trop restreints.

4. Table-ronde des décideurs

La table ronde des décideurs a été modérée par Vincent Basserie (Hub rural).

4.1 Intervention du Colonel Doumba Diallo, Ministère de l'Environnement (Mali)

Au cours du GAM organisé au Mali, il a été dit que même en cas de transfert de compétences aux collectivités, il faut continuer à associer les communautés locales, dans le cadre de démarches participatives. Il y a besoin aussi d'une **meilleure cohérence des politiques**. Dans la périphérie de Bamako, on a mis simultanément en place des forêts classées alors qu'on développait aussi un programme de développement de l'élevage périurbain. Pour une plus grande cohérence des interventions, la gestion des ressources forestières et halieutiques pourrait être transférée aux collectivités locales dans un premier temps, sans qu'on touche au foncier, qui est un domaine très sensible.

4.2 Intervention de Monsieur Magnick Diouf, Ministère de la décentralisation (Sénégal)

Les premières leçons à tirer de ces débats sont qu'il est difficile de définir la frontière entre le politique et le technique. Il faudrait pouvoir élaborer **une note comparative entre les différents systèmes de décentralisation** à l'œuvre dans les pays. Faut-il une démocratie représentative (élection des représentants) ou participative (cooptation de différents systèmes d'autorités) ?

4.3 Intervention de Monsieur Bassiaka Dao, président de la Confédération Paysanne du Faso

Les chefs coutumiers ne sont pas présents, les cadets et les femmes sont aussi faiblement représentés et doivent être mieux associés pour enrichir les débats. Il faudrait pouvoir faire dans chaque pays avant la fin du projet une **compilation des bonnes pratiques dans les us et coutumes** des différents pays, qui pourraient être partagées.

Il faudrait mieux définir les rôles et responsabilités de chacun pour avoir une réelle participation des populations. Les femmes sont les premières à couper du bois, mais sont-elles informées des conséquences de leurs pratiques et des règles existantes ? Auparavant, la coutume proscrivait certaines pratiques, qui se transmettaient de génération en génération.

Aujourd’hui, des pratiques non durables sont parfois légalisées. Dans cette situation, que va-t-on laisser à nos enfants ?

4.4 Intervention de Monsieur Koubizara maire de Po, Association des Municipalités du Burkina Faso

La gestion durable des ressources naturelles contribue à apaiser les conflits sociaux. L’AMBF a proposé que soit organisé un séminaire gouvernemental sur la gestion des ressources naturelles pour avoir une meilleure cohérence des décisions qui sont prises.

On a vu que les collectivités ont une faible capacité à gérer les ressources ; il faudrait développer une politique de **renforcement de capacités des élus** pour les aider à mieux les gérer. Il faut aussi développer l’intercommunalité et la gestion transfrontalière de ces problématiques.

4.5 Intervention de Monsieur Sibiri Traoré, Ministère de l’Agriculture (Burkina Faso)

Cet atelier a servi à enrichir nos expériences et à développer nos contacts individuels. Plusieurs améliorations pourraient être prises en compte pour la suite.

On court parfois vers l’élaboration des politiques, sans faire un bilan des textes dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Les textes peuvent être très cohérents mais on a des déceptions dans la mise en œuvre. Ne faudrait-il pas **faire la relecture de certaines lois pour les adapter aux pratiques** et tenter aussi de mieux appliquer les lois ?

On devrait aussi aller vers l’opérationnel. La commune est l’échelon le plus important et doit disposer d’un service foncier rural qui va travailler avec les commissions foncières villageoises. Cela nécessite des ressources humaines, financières et techniques. Comment NEGOS pourrait réfléchir à un meilleur accompagnement de ces communes pour une mise en œuvre réelle des textes de loi ?

4.6 Intervention de l’honorable député Issaga Ly, Assemblée nationale (Sénégal)

Il existe un arsenal législatif important dans chaque pays, mais le problème se pose au niveau de l’application et du respect de ces textes. Les décrets d’application mettent plusieurs années à se mettre en place après le vote de la loi ; il faut analyser là où se situent les obstacles, sachant que cela relève de l’exécutif. Le contrôle et l’évaluation posent aussi problème.

Il y a lieu de **faire évoluer le processus d’élaboration des lois**. Elles doivent partir des problèmes vécus par les populations pour remonter jusqu’à l’exécutif (qui en fait un projet de loi) ou jusqu’au législatif (qui en fait une proposition de loi). Il faudrait des délais entre ces différentes étapes et pas toujours des procédures d’urgence. La loi doit aussi être accessible et il faut **aller vers les populations pour vulgariser les lois**. Si les populations restent étrangères à la loi, son application va poser problème. La question de la prise en charge des us et coutumes dans les lois ne se poserait pas si les lois émergeaient vraiment des problèmes rencontrés à la base.

Les attentes par rapport à la suite du projet seraient de **travailler davantage avec les commissions des parlements de chaque pays** pour pouvoir faire évoluer les législations. Il faudrait aussi leur transmettre les notes de politique élaborées. Les lois et règlements doivent être à la portée des collectivités locales, mais la majorité des élus locaux sont analphabètes.

Comment leur permettre de mieux s'approprier les textes qui sont en français ? Faire des traductions en langues locales, organiser des rencontres d'échange et de vulgarisation des lois ?

4.7 Intervention de l'honorable sénateur Yaya Dia, Sénat (Sénégal)

La terre n'est pas qu'un moyen de production, c'est la tombe de nos aïeuls, c'est nos bois sacrés, c'est le lieu d'habitation des bons et des mauvais génies. Le gardien des coutumes dans nos pays, ce sont les familles et leur transmission passe par les pères mères, les notables et chefs de villages traditionnels.

Les communes et communautés rurales sont de nouvelles créations qui ne se sont pas encore confrontées aux réalités. **Tout doit partir des villages et des familles, car ce sont les centres de gestion des ressources naturelles.** Ces centres de concertation sont les instances de décision les plus importantes, cela remonte ensuite au niveau des collectivités locales.

C'est Senghor qui a initié le concept du conseil rural, il n'était pas composé à l'origine que par des élus locaux. Les représentants des paysans et des pasteurs étaient aussi prévus. Aujourd'hui, lorsque les gouvernements changent, tout le monde part avec la mémoire de la collectivité. Il nous faut revoir le mode d'élection des conseils ruraux. Le constat de l'intérêt sur le terrain des conventions locales a incité les sénateurs à revoir la loi pour favoriser ces initiatives.

Merci aux opérateurs pour leur travail d'interpellation des décideurs, nous vous encourageons à le poursuivre.

A RETENIR

Les débats de l'atelier ont beaucoup été centrés sur les instances de décisions et sur les conditions d'exercice de leur pouvoir et ont peu abordé les remises en cause qui s'exercent parfois à l'encontre de ces instances (révoltes des populations locales contre les accaparements de terre). Dans tous les cas, nous sommes confrontés à un environnement changeant où existent de fortes interactions entre les échelles, ce qui doit conduire les acteurs à développer une vision prospective de l'avenir des territoires.

Cette vision ne peut se construire qu'en associant les populations aux choix effectués pour sortir du dualisme entre pratiques locales et droit légal. La valorisation des expériences locales peut être une bonne voie pour influencer les politiques et réconcilier ces deux approches, dans une optique de paix sociale. La concertation ponctuelle n'est pas suffisante, l'important est de renforcer la capacité des acteurs à négocier en permanence des règles qui soient adaptées à leurs réalités. Il faut aussi que les pouvoirs publics s'assurent de la bonne cohérence des politiques mises en œuvre afin que les efforts déployés dans un secteur ne soient pas remis en cause par des décisions prises ailleurs.

Au niveau territorial, il serait ainsi pertinent de cibler les populations les plus directement concernées par chaque activité, afin de s'assurer de leur bonne représentation aux débats. Le développement de l'intercommunalité pourrait aussi aider à prendre en compte certaines problématiques communes à l'ensemble du territoire et qui ne relèvent pas que des compétences communales. Enfin, les relations devraient être approfondies entre les populations, les élus locaux et les parlementaires : vulgarisation des textes de lois en langues locales, identification des problèmes rencontrés par les populations pour initier de nouveaux textes de lois, etc. Les familles et les villages demeurent les principaux centres de décision dans la gestion des ressources naturelles, ils doivent aussi être au centre des préoccupations des législateurs.

IX. CEREMONIE DE CLOTURE



En clôture, Christian Castellanet a remercié tous les participants pour la qualité des échanges et leur participation. Plusieurs **pistes de collaboration** ont déjà été dégagées pour la suite du projet entre les organisations partenaires et celles qui ont été invitées. Il s'agit notamment : (i) du travail initié par le CILSS autour de l'élaboration d'une charte foncière régionale ; (ii) de la contribution à la mise en débat et à la réalisation de notes politiques, qui pourrait être réalisée par le PACR et (iii) de la contribution d'un réseau animé par le GRAF au Burkina pour renforcer le dialogue politique sur le foncier et la gestion des ressources naturelles.

Boubacar Seck a remercié les organisateurs et la délégation du Sénégal qui lui a confié le soin de s'exprimer pour la cérémonie de clôture. Plusieurs projets sont en train d'être menés avec le GRET pour renforcer les capacités des organisations en matière de propositions et de plaidoyer. L'équipe du Sénégal s'est engagée à **renforcer les synergies avec les élus et décideurs** pour prendre mieux en charge les questions de gestion de ressources naturelles. Il a ensuite chaleureusement remercié les collègues du Mali pour la qualité de leur accueil.

Sidibé Traoré a ensuite également formulé tous ses remerciements aux organisateurs au nom de la délégation du Burkina Faso. Il a souligné qu'un des succès de la rencontre tient au fait que les problématiques traitées en matière de GRN et de foncier concernent les trois pays présents, qui ont tous exprimé **la même volonté de résoudre ce problème de manière globale**. Des remerciements spéciaux ont été adressés aux maliens, pour leur accueil légendaire, aux partenaires du projet NEGOS-GRN et au GRET pour avoir organisé cette rencontre.

Le Colonel Diallo a ensuite pris la parole pour indiquer que le Haut Conseil des collectivités du Mali est en train de pousser le gouvernement pour **engager des réformes allant vers une plus grande gestion décentralisée des ressources naturelles**. Il a enfin remercié les organisateurs, ainsi que les délégations des différents pays pour la qualité des échanges qui ont eu lieu durant cet atelier.

ANNEXE 1 : LISTE DES PARTICIPANTS

N°	Prénoms	Nom	Structure	Fonction	Contacts E mail	Téléphone
01	Abdou	SENE	USAID Wula Nafaa - Sénégal	Directeur Adjoint	abdoucires@hotmail.com	0022177 63742 49
02	Abdoul Aziz	SOW	UGB / MCA - Sénégal	Juriste expert foncier MCA		0022177 555 34 88 00221779570180
03	Aboubacar	BALLO	RLD - Mali	Consultant	aboubac.ballo@yahoo.fr	00 223 76 47 19 35
04	Alain S.	BAGRE	GRAF – Burkina Faso	Président	abagre@fasonet.bf	
05	Amadi	COULIBALY	SNV - Mali		amadicoulibaly@snvworld.org	00 223 76 03 73 32
06	Amel	BENKAHLA	GRET	Chargée de projets	benkahla@gret.org	00 33 170 91 92 10
07	Apollinaire	SANON	CINESDA - BurkinaFaso			
08	Baba	NGOM	CNCR - Sénégal	Secrétaire Général	babangom@hotmail.com	00 221 338 27 74 53
09	Banaon	NEMAOUA	GRET	Coordonateur régional NEGOS	banaon@gret.org	00 226 78 20 55 16
10	Bassiaka	DAO	Confédération paysanne du Faso	Président	cpf@fasonet.bf	00 226 76 63 19 26
11	Bernard	OUATTARA	CINESDA – Burkina Faso	Chargé de suivi	ouatbernard@yahoo.fr	00 226 78 44 86 30
12	Assane	BOUKOU	AGED - Burkina Faso	Chargé de programmes	agedori@fasonet.bf	
13	Boubacar	MAIGA	RECOPA		mababacar75@yahoo.fr	00 226 70 31 13 79
14	Boubacar	SECK	CONGAD - Sénégal	Directeur exécutif	congad@orange.sn	00 221 77 450 04 90
15	Bougouna	SOGOBA	AMEDD - Mali		bougouna.sogoba@ameddmali.org	00 223 76 47 47 32
16	Jocelyne	BONTOULougou	DRRA-HBS – Burkina Faso	Directrice régionale	somejoce@yahoo.fr	00 226 70 24 21 70
17	Célestin	DEMBELE	HELVETAS Swiss Intercoopération	Directeur adjoint	Celestin.dembele@helvetas.org	00 223 78 66 78 01
18	Cheikh Aliou	BEYE	ENDA EVE - Sénégal	Coordonateur de programmes	beye-aliou@yahoo.fr	00 221 77 531 78 77
19	Cheikh Oumar	BA	IPAR - Sénégal	Directeur exécutif	coba@ipar.sn	00221 776332255
20	Edith	VOKOUMA	Ministère des ressources animales – Burkina Faso	Directrice générale des ressources et des aménagements pastoraux	vokedith@yahoo.fr	00 226 70 24 21 43
21	Emmanuel S.	NDIONE	ENDA GRAF SAHEL - Sénégal	Secrétaire exécutif	seyindione@gmail.com	00 221 77 637 72 20

22	Fako Bruno	OUATTARA	CINESDA – Burkina Faso	Coordonnateur	bruno_ouattara@hotmail.com	00 226 70 11 66 22
23	Félix	COMPAORE	CILSS		felix.compaore@cilss.bf	00 226 70 26 63 70
24	Henri	KOUBIZARA	AMBF – Burkina Faso	Maire de la commune de Po	kourizara_fr@yahoo.fr	
25	Ibrahima	DIOP	Dionewar - Sénégal	Président de Conseil rural	diopbiracoly@hotmail.fr	00 221 77 518 90 32
26	Issaga	LY	Assemblée Nationale - Sénégal	Député	ly.issaga@yahoo.fr	00 221 77 50 52 762
27	Kader	TRAORE	GERSDA - Mali		kademixe@yahoo.fr	00 223 76 43 79 67
28	Kader Fanta	NGOM	PACR - Sénégal	Juriste expert foncier	grefkaros@yahoo.fr	00 221 77 372 69 67
29	Komo	SANON	DRAH-HB - BurkinaFaso	Chef de service foncier	komob@yahoo.fr	00 226 70 07 85 91
30	Kountié	SOME	Association des Régions du Burkina Faso - ARBF	Vice-prés. du conseil du Haut Bassin	kountisome@yahoo.fr	00 226 76 60 48 97 00 226 78 88 64 12
31	Leger	KINDA	Ministère de la justice – Burkina Faso	Magistrat – directeur des affaires civiles, commerciales, administratives et sociales	legerkinda1@yahoo.fr	00 226 70 25 30 45
32	M'Baha Moussa	SISSOKO	GERSDA – Burkina Faso		mbahamoussasissoko@yahoo.fr	00 226 79 09 54 40
33	Mamadou	FALL	IED Afrique - Sénégal	Chargé du programme reverdissement du Sahel	madoufall@gmail.com	00221 33 867 10 58 00221 77 575 53 78
34	Mariam	TANGARA	CNOP - Mali		mariat500@yahoo.fr	00 223 66 76 74 58
35	Mbagnik	DIOUF	DDEC/MDCL - Sénégal	Adjoint au directeur	dioufmbagn@yahoo.fr	00 221 77 652 34 86
36	Modibo	OUMAROU	APESS Dori – Burkina Faso	Chef de centre - BF	apess-dori@yahoo.fr	
37	Modibo	LY	PACT/GTZ - Mali		modibo.ly@gtz.de	00 223 76 13 61 94 00 223 20 23 52 56
38	Oumou Kaltom	SOUGOU	IPAR - Sénégal	Chargée de recherche	kaltomsougou@yahoo.fr	00 221 77 566 50 15
39	Philipe Lavigne	DELVILLE	IRD	Chercheur	philippe.lavignedelville@ird.fr	00 33 684 72 98 23
40	Prosper O.	OUEDRAOGO	Secrétariat permanent de la coordination des politiques agricoles	Chargé de programmes	ouedpros@yahoo.fr	00 226 70 22 08 20
41	Saïdou	SANOU	ODEC – Burkina Faso	Directeur	odec_bobo@yahoo.fr	
42	Siaka	COULIBALY	AMEDD - Mali		siakacoul64@yahoo.fr	00 223 76 05 59 17

43	Sibiri	TRAORE	DGFOMER – Burkina Faso	Directeur général		00 226 70 25 93 89
44	Yacouba	SAVADOGO	UICN - -Sénégal	Expert en gouvernance, politiques et droit de l'environnement	yacouba.savadogo@iucn.org	00 221 77 596 44 57
45	Abdoul Aziz	LY	Service Régional des pêches et de la surveillance de Fatick - Sénégal	Chef de service	lyabdoulaziz@hotmail.com	0022177 641 17 21 00221 33 949 13 76
46	Boubacar	DIARRA	RRI Sahel – Burkina Faso		boubadiarr@yahoo.fr	00 223 76 45 55 45
47	Krista	HEINER	GERSDA - Mali	Etudiante - stagiaire	krheiner@gmail.com	
48	Abdoulaye	NDOYE	Union des Associations des Elus Locaux (UAEL) - Sénégal	Chargé de mission	Abdoulayendoye10@hotmail.fr	00 221 77 577 65 36
49	Peter	HOCHET	Laboratoire Citoyennetés – Burkina	Coordonnateur recherche	peter.hochet@ird.fr	
50	Vincent	BASSERIE	Hub Rural	Expert foncier	vincentb@hubrural.org	
51	Yaya	DIA	Sénat - Sénégal	Sénateur	diayaya81@yahoo.fr	00 221 77 631 41 76
52	Guimba	DIALLO	CADD MEA - Mali		guimbah1@yahoo.fr	
53	Moussa	DOUMBO	GERSDA - Mali		mdoumbo@yahoo.fr	
54	Amadou	KEITA	GERSDA - Mali		keita_amad@yahoo.fr	
55	Kadari	TRAORE	GERSDA - Mali	Directeur adjoint	traorkadari@yahoo.fr	
56	Birama	DIABATE	GEDEFOR - Mali		diatroglo@yahoo.fr	00 223 76 45 82 00
57	Kamaté Fatoumata	KONE	GEDEFOR - Mali	Directrice		00 223 76 38 67 91
58	Moussa	DJIRE	GERSDA - Mali	Directeur	djuremous@yahoo.fr	00 223 76 47 48 72
59	Saïdou	KONE	Journal "Le Flambeau"	Journaliste		
60	Yaya	GUINDO	Journal "Le Flambeau"	Journaliste		
61	Aminata	LAH	Journal "Les Echos"	Journaliste		
62	Jean Pierre	JACOB	IRD	Chercheur	jean-pierre.jacob@ird.fr	
63	Patricia	TOELEN	GRET	Coordinatrice NEGOS	toelen@gret.org	
64	Christian	CASTELLANET	GRET	Directeur scientifique	castellanet@gret.org	00 33 170 91 92 18
65	Mohamed L.	MAKALOU	AFD - Mali		makalouml@yahoo.fr	00 223 74 03 76 79

ANNEXE 2 : PROGRAMME DE L'ATELIER

JOURNÉE DU 5 DECEMBRE 2011

Session 1 : Ouverture de l'atelier (9h30-11h00)

Mot d'accueil (10 minutes)

- Gersda (Organisation de l'atelier) : Moussa Djiré et Amadou Keita
- Gret (coordination du projet NEGOS) : Christian Castellanet
- Représentant du Ministère de l'Environnement

Présentation de la finalité de l'atelier et du programme NEGOS :

- Présentation du programme NEGOS (hypothèses de départ, objectifs, approches, activités et résultats attendus) : Peter Hochet (15 minutes)
- Les grands enjeux de la négociation des ressources naturelles et foncières au Mali. Comment le projet NEGOS travaille-t-il ces enjeux au Mali ? : Amadou Keita et Bougouna Sogoba (15 minutes)
- Témoignages des autres partenaires du programme NEGOS : Cinesda, Laboratoire Citoyennetés, IPAR, Enda (30 minutes)

Débat en plénière (1 heure) :

- Quelles sont les attentes des participants sur le thème de l'atelier ? Quels sont les grands enjeux à leur niveau ?
- « Marchés d'expériences » : Tour de table de ceux qui n'auront pas pu se présenter dans le cadre du débat (10 minutes)

Pause (30 minutes)

Session 2 : Introduction (11h30-12h30)

« Négocier les règles de gestion des ressources naturelles et foncières : problématiques et questions pour l'atelier » : Philippe Lavigne Delville (30 minutes)

- Questions de compréhension/réponses (15 minutes)
- Présentation du déroulement de l'atelier: Némaoua Banaon (15 minutes)

Pause déjeuner (2h)

Session 3 : Renégocier l'affectation d'espaces (14h30-17h30)

Nous traiterons le cas des pratiques pastorales. Nous illustrerons cette situation en comparant, d'une part, les enjeux induits par un schéma pastoral élaboré à l'échelle du cercle de Koury (Sud Est Mali), auquel il manquait des concertations au niveau des villages, et, d'autre part, les enjeux posés par la zone pastorale de Samoroguan (ouest Burkina Faso), qui a été imposée « par le haut », mais dont les concertations à l'échelle locale et les négociations à l'échelle nationale ont conduit sur la voie d'une reconnaissance et d'une sécurisation de l'occupation actuelle du sol par les éleveurs et les agriculteurs.

Introduction/cadrage (10 minutes) : Mamadou Fall

Le cas du Mali (Koury) projet NEGOS

- Présentation (30 minutes) : Kadari Traoré
- Questions de compréhension/réponse (15 minutes)

Pause (30 minutes)

Le cas du Burkina Faso (Samoroguan) projet NEGOS:

- Présentation (30 minutes) : Peter Hochet et Fako Ouattara
- Questions de compréhension/réponse (15 minutes)

Table ronde animée par Mamadou Fall

JOURNEE DU 6 DECEMBRE 2011

Session 4 : Mettre en place une réglementation de l'accès aux ressources naturelles dans un contexte multi-acteurs (9h30-12h30)

Nous illustrerons ce cas avec l'exploitation des coquillages par les femmes dans le Sine Saloum (Sénégal). A Dionewar, elles tentent de faire en sorte que l'accès aux coquillages fasse l'objet d'une réglementation formelle basée sur leurs propres pratiques. Les femmes cherchent, d'une part, à faire reconnaître leurs pratiques de gestion des coquillages pour se protéger contre d'autres acteurs dont les usages sont plus « miniers », et, d'autre part, elles recherchent une autorité de proximité qui puisse garantir leurs droits, autre que les services de pêche de l'État, dont les prérogatives sont insuffisantes pour répondre aux attentes des femmes.

Introduction/cadrage : Jean-Pierre Jacob (10 minutes)

- Présentation du Sénégal (Dionewar) projet NEGOS (30 minutes) : Cheikh Beye
- Questions/réponse de compréhension (15 minutes)

Pause (30 minutes)

Eclairage hors programme NEGOS : Programme USAID Wula Nafaa (mise en œuvre de CLPA) par Abdou Séné (30 minutes)

Débat en plénière (45 minutes)

Pause déjeuner (2h)

Session 5 : Reconnaître et formaliser juridiquement les droits fonciers locaux (14h30-17h30)

Cette situation est particulièrement bien avancée au Burkina Faso avec la loi 034-2009. Nous prendrons le cas d'un outil de sécurisation foncière, l'accord de prêt, que nous confronterons aux caractéristiques des pratiques qu'il est censé réguler et sécuriser, à savoir les délégations de droits fonciers entre autochtones et « étrangers » à la communauté. Cette confrontation entre l'outil et la réalité soulève un ensemble de questions de mise en œuvre locale dont certaines peuvent trouver des réponses ou une traduction dans le droit.

Introduction/cadrage (10 minutes) : Amadou Keita (cf. Note de politique)

- Présentation du Burkina Faso (Padéma) projet NEGOS (30 minutes) : Peter Hochet et Maître Fako Ouattara
- Questions/réponse de compréhension (15 minutes)

Pause : 30 minutes

Eclairages hors programme : le cas du PACR-Vallée du Fleuve Sénégal par Kader NGOM (30 minutes)

- Questions/réponse de compréhension (15 minutes)
- Débat en plénière (45 minutes)

JOURNEE DU 7 DECEMBRE 2011

Session 6 : Créer des droits exclusifs pour une communauté locale sur une ressource particulière : le cas des marchés ruraux de bois (9h30-12h30)

Ce type de situation est créé avec l'espoir que les communautés locales qui ont un intérêt à gérer la ressource le feront de façon durable. Nous illustrerons ce cas de figure avec une analyse des marchés ruraux de bois mis en place dans le cercle de Yorosso (Sud Est Mali). Les massifs forestiers constituent une ressource commune qui ne profite qu'à un groupe d'acteurs particuliers, en l'occurrence la coopérative de gestion des marchés ruraux de bois.

Introduction/cadrage: Saïdou Sanou (10 minutes)

- Présentation du Mali (Yorosso) projet NEGOS (30 minutes) : Kadari Traoré
- Questions/réponse de compréhension (15 minutes)

Pause : 30 minutes

Table ronde animée par Célestin Dembellé

Pause déjeuner (2h)

Session 7 : Quels repères pour appuyer la négociation des règles de GRN ? Attentes des décideurs et des praticiens (14h30-17h30)

Organisée sous forme de panel, cette dernière session donnera la parole à un certain nombre de responsables des politiques de gestion des ressources naturelles, et de praticiens, pour un débat autour des résultats actuels du projet NEGOS et de leurs attentes par rapport aux produits finaux de ce projet. Ce panel et le débat qui suivra permettra de mieux identifier les questions en suspens et les enjeux majeurs pour une meilleure prise en compte des enjeux d'une gestion locale décentralisée dans les politiques nationales et pour des démarches plus pertinentes. Il contribuera à orienter les travaux des équipes NEGOS pour les années 2012 et 2013.

Synthèse des débats: Christian Castellanet et Peter Hochet (20 min)

Table ronde des professionnels de la GRN : mise en discussion de la synthèse

Pause : 30 minutes

Quelles contributions aux politiques publiques ? Perspectives pour le programme NEGOS : Patricia Toelen (10 min)

Table ronde attentes des décideurs (1h)