

Le pastoralisme en Afrique de l'Ouest face à la croissance démographique, à la raréfaction des ressources naturelles et au changement climatique : bonnes pratiques et défis pour les politiques publiques

Bernard Bonnet, expert Iram, membre du Comité technique “Foncier & développement”

Comité technique



Un comité réunissant décideurs, experts et chercheurs
au service des politiques foncières à l'international

Trajectoires des politiques publiques de développement pastoral et de gestion du foncier agro-pastoral dans la région : entre remises en question des mobilités transfrontalières et volontés de renforcement de l'intégration régionale ?

Mercredi 15 mai 2024

Conférence sur le foncier de la Banque Mondiale, Washington

FINANÇÉ
PAR :



RÉALISÉ
PAR :



COORDONNÉ
PAR :

GRET

Analyse des trajectoires des politiques de sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest et du Centre

1. Pastoralisme et foncier agro-pastoral

- Foncier agro-pastoral
- Systèmes pastoraux
- Des dynamiques structurelles de transformation à l'oeuvre

2. Trajectoires des politiques publiques nationales et régionales en évolution

- Sécurisation du foncier pastoral dans les pays sahéliens
- Asymétrie croissante avec pays dits « d'accueil » de la transhumance
- Quels scénarii d'évolution possibles - perspectives 2040, et quelle politique au vu des enjeux et défis actuels?

3. Comment renforcer les complémentarités et les liens agro-pastoraux dans une vision d'intégration régionale?

- A l'échelle régionale, construction et mise en œuvre d'une vision partagée
- Dans les espaces transfrontaliers, mobilisation des acteurs de la gouvernance des territoires
- Systèmes d'exploitation, renforcement des complémentarités entre agriculture et élevages
- Communautés et citoyens, renforcement des liens sociaux et défense des droits des citoyens pour une meilleure gouvernance du foncier

1- Pastoralisme et foncier agro-pastoral

1-1. Pourquoi parler de foncier agro-pastoral?

Usage en commun de l'espace par l'agriculture et l'élevage, **liens et complémentarités** entre systèmes agricoles et systèmes d'élevage

Ressources partagées/ biens communs : règles négociées entre éleveurs, entre éleveurs et agriculteurs: droits prioritaires non exclusifs, accords sociaux, échanges de services, solidarités intra et extra-communautaires

Organisation de la mobilité: une construction sociale en perpétuelle adaptation pour garantir accès aux pâturages, aux points d'eau, aux marchés et la sécurité des familles et des troupeaux

Pluralisme juridique et complexité

- Le droit traditionnel, le droit musulman, le droit moderne
- Dans la pratique combinaison de contradictions et de complémentarités

Controverses théoriques

- Des droits sur l'herbe ou sur le sol?
- La gestion des communs

Une reconnaissance officielle à l'échelle régionale et internationale: les déclarations de 2013 N'Djaména et Nouakchott, et spécifiquement Ndjaména 2021



1-2. L'élevage pastoral à l'échelle régionale

- **A l'échelle de la planète, l'élevage pastoral fait vivre plusieurs centaines de millions de personnes** et concerne différentes espèces de ruminants. Il valorise **plus de la moitié des terres émergées**.
- **Zones pastorales représentent plus de 38% des pays sahéliens,**
- **Au Sahel, un élevage reproductif** dans lequel les animaux sont principalement nourris par la pâture des terres de parcours communautaires ou publiques.
- **Une grande diversité de systèmes construits spécifiquement** en lien avec les ressources pastorales et les ententes entre communautés locales.
- **Recours fréquent à une mobilité saisonnière pour assurer la productivité et la durabilité** avec contrastes saisonniers et variabilité inter annuelle
- **Alimente l'essentiel des marchés à bétail de la région à destination des capitales régionales:** une chaîne de valeur génératrice de nombreux emplois.
- **Prépondérance des systèmes pastoraux et agropastoraux dans l'économie régionale :** 515 millions de têtes, 5% du PIB global, **29% du PIB agricole,**
- **Plus de 90% de la couverture des besoins régionaux** en viande rouge et 70% du lait.



1-3. Des sociétés et des espaces transformés sous l'effet des changements structurels

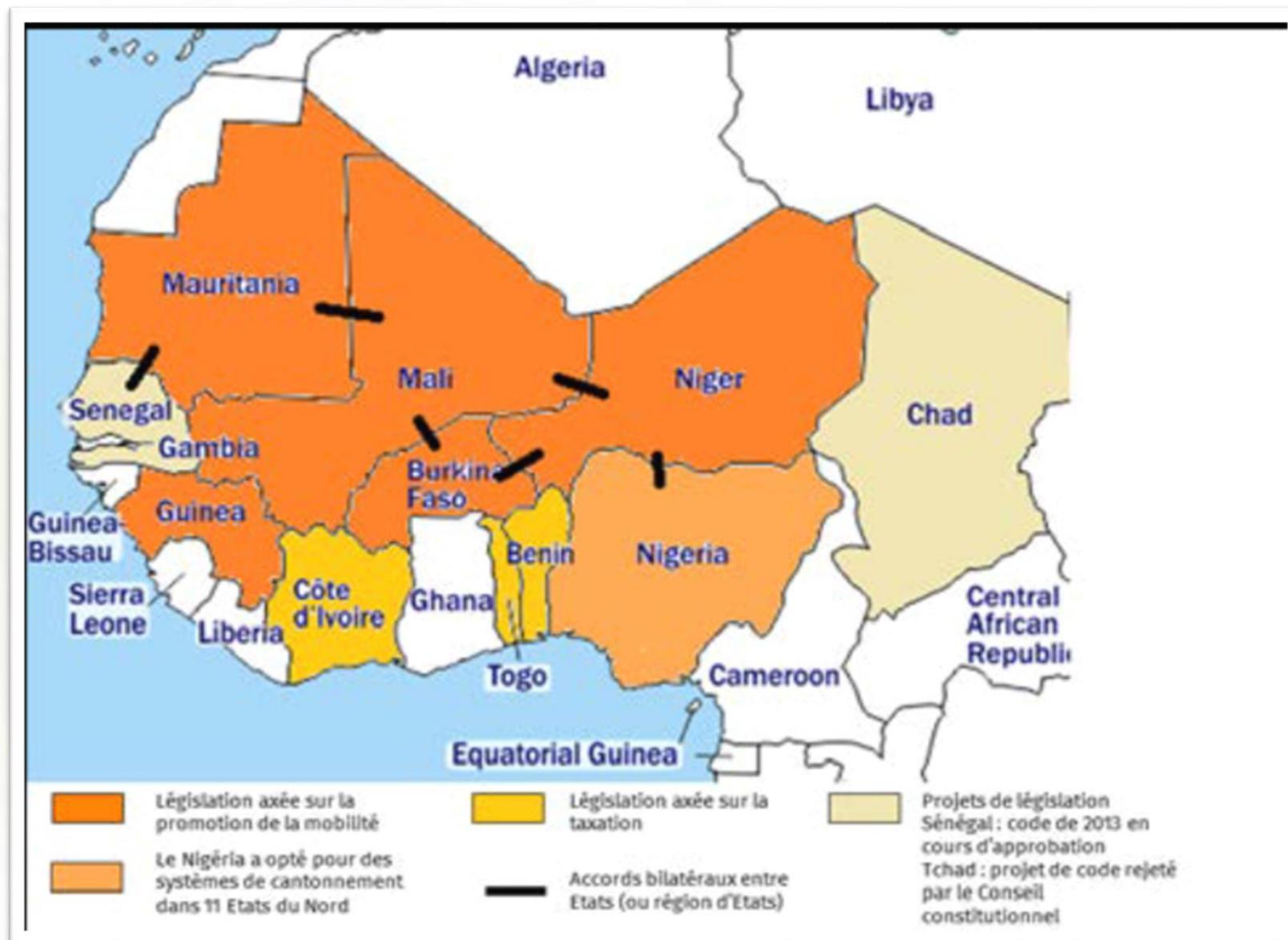
- **Évolutions des mobilités:** tentatives de fixation, recomposition, recherche de nouveaux espaces face à l'insécurité...)
- **Evolutions de la propriété des troupeaux** (et des techniques d'accès aux ressources)
- **Transformation densification des espaces ruraux**
- **Evolution de la gouvernance des territoires**
- **Multiplicité de conflits: causes et intensité variable** souvent assimilés à la relation agriculteurs éleveurs
- Témoignent d'un **besoin de renégociation des arrangements fonciers** entre agriculture et élevage
- **Gouvernance des ressources soumise à un contexte de crise sécuritaire:**
 - **Fragilisation/ rupture du lien entre groupes pastoraux et agricoles**
 - **Recomposition de l'occupation des espaces**



2- Trajectoires des politiques publiques de foncier pastoral nationales et régionales en pleine évolution



2-1 Paysage des évolutions récentes des politiques pastorales de la région



Etat des lieux de la réglementation de la mobilité du bétail en Afrique de l'Ouest (Inter-Réseaux, Synthèses Juin 2020)

2-1 Des avancées majeures dans les politiques foncières dans les pays sahéliens

La reconnaissance :

- **des droits d'usage et des droits collectifs locaux**
- **des capacités locales** de gestion des ressources naturelles et des conflits
- **des accords sociaux négociés** localement
- **des droits prioritaires non exclusifs** aux éleveurs
- **de la responsabilité des Etats** dans le respect des zones de pâturage, des aires de repos, des points d'abreuvement et des couloirs de passage



2-1 Le Niger, entre élan de construction du Code Rural, tergiversations d'une loi pastorale, fléchissement des instances du Code Rural, relance d'une politique foncière rurale

- ✓ Grandes sécheresses, conférence nationale, **conflit dramatique mobilisateurs des acteurs publics et société civile pour construire un nouveau cadre de gestion du foncier agro-sylvo-pastoral**

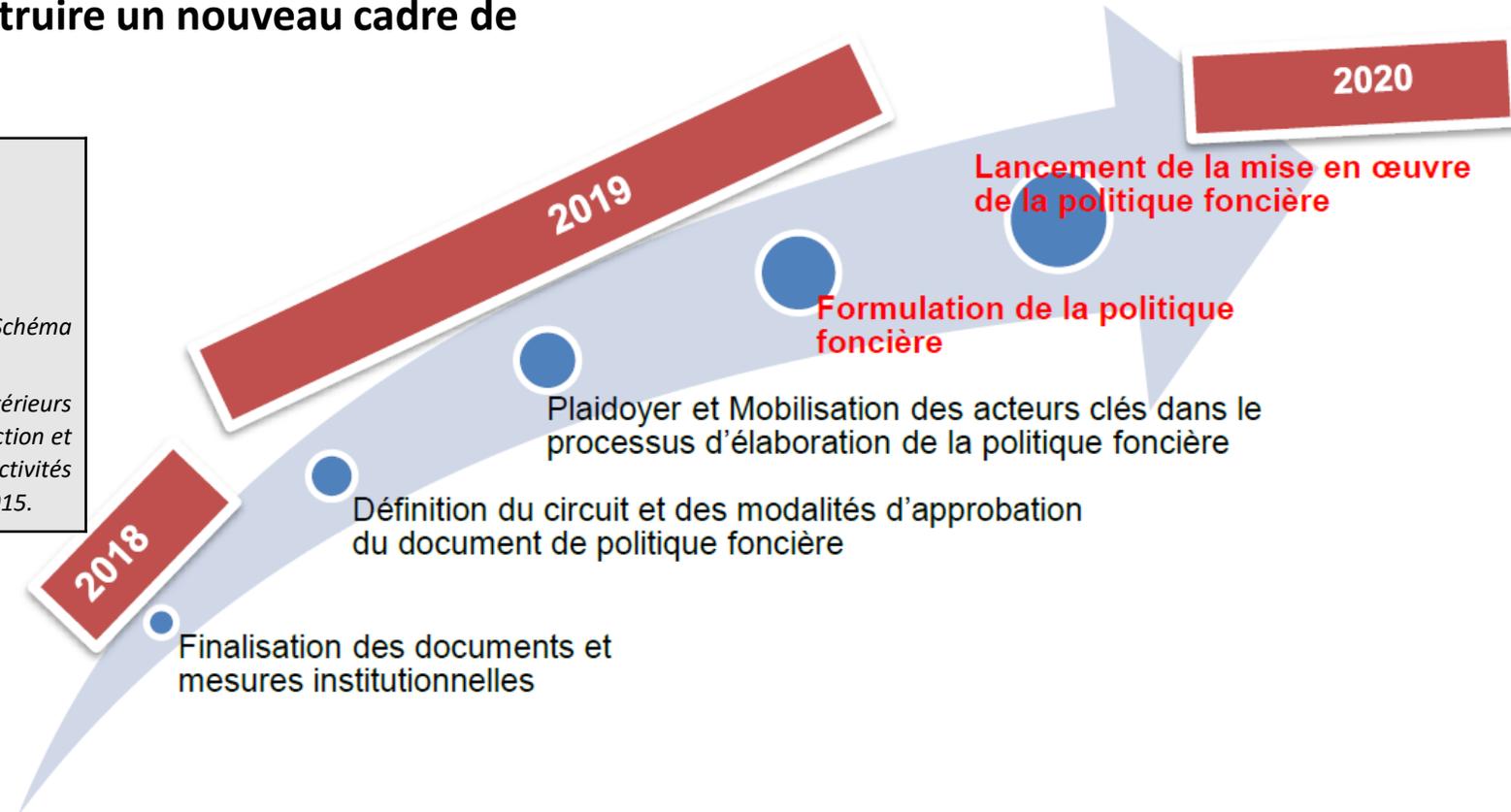
Les principaux objectifs déclarés par les POGR sont :

- la sécurisation foncière des acteurs ruraux ;
- l'organisation du monde rural ;
- la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles ;
- la contribution à l'aménagement du territoire, notamment par le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF).

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

- ✓ Ordonnance 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme **« la mobilité est un droit fondamental des éleveurs et un mode d'exploitation rationnel et durable des ressources naturelles »**.

- ✓ **Mais bilan mitigé de 20 ans mise en œuvre du Code Rural (SP/CNCR, 2013): fléchissement dans l'engagement des acteurs dans ce dispositif et dans sa mise en œuvre**

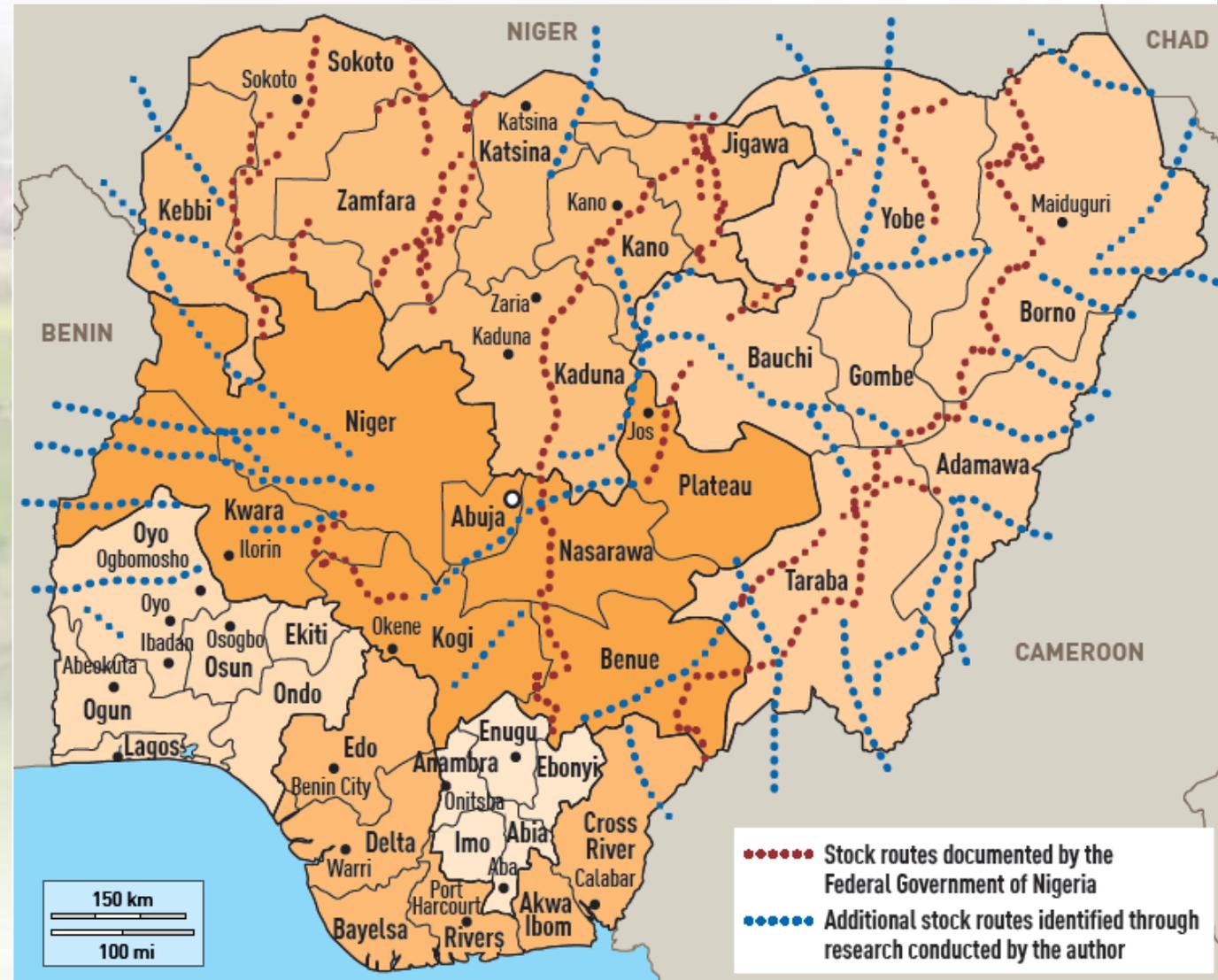


Le jeu des acteurs dans l'élaboration de la politique de foncier pastoral au Niger

- ✓ **Nombreuses concertations mobilisant largement les acteurs concernés**, société civile, organisations d'éleveurs AREN, APESS, la *Fnen Dado* accompagnés des ONG engagées à leurs côtés dans différents projets (PSN FIDA, ZFD, CTB, AFD, SNV, GTZ, DANIDA, UE...).
- ✓ **PTF engagés dans le processus de préparation** (étude des régimes fonciers pastoraux) que **dans l'opérationnalisation du dispositif des commissions foncières régionales**, synergie importante, relayée et institutionnalisée
- ✓ **Intégration au cadre politique général de la SDR** dans laquelle le déploiement et le renforcement du dispositif du Code Rural s'inscrivait pleinement.
- ✓ **Mais promotion difficile du projet de Loi sur le pastoralisme, bien que porté par de nombreux acteurs, s'est trouvée dans l'impasse.** Il instituait l'indemnisation des usagers en cas d'expropriation ou d'exploitation exclusive des ressources pastorales est resté bloqué à l'assemblée (Ordonnance sur le pastoralisme et non pas de Loi)
- ✓ **Importance accordée au droit négocié et à la responsabilité des acteurs de la gouvernance locale:** rôle des commissions foncières, schéma d'Aménagement foncier régional
- ✓ Le Code Rural n'est pas seulement un texte: **une institution organisée à des échelles complémentaire** SPN/CR, SPR/CR, COFOCOM, COFOB

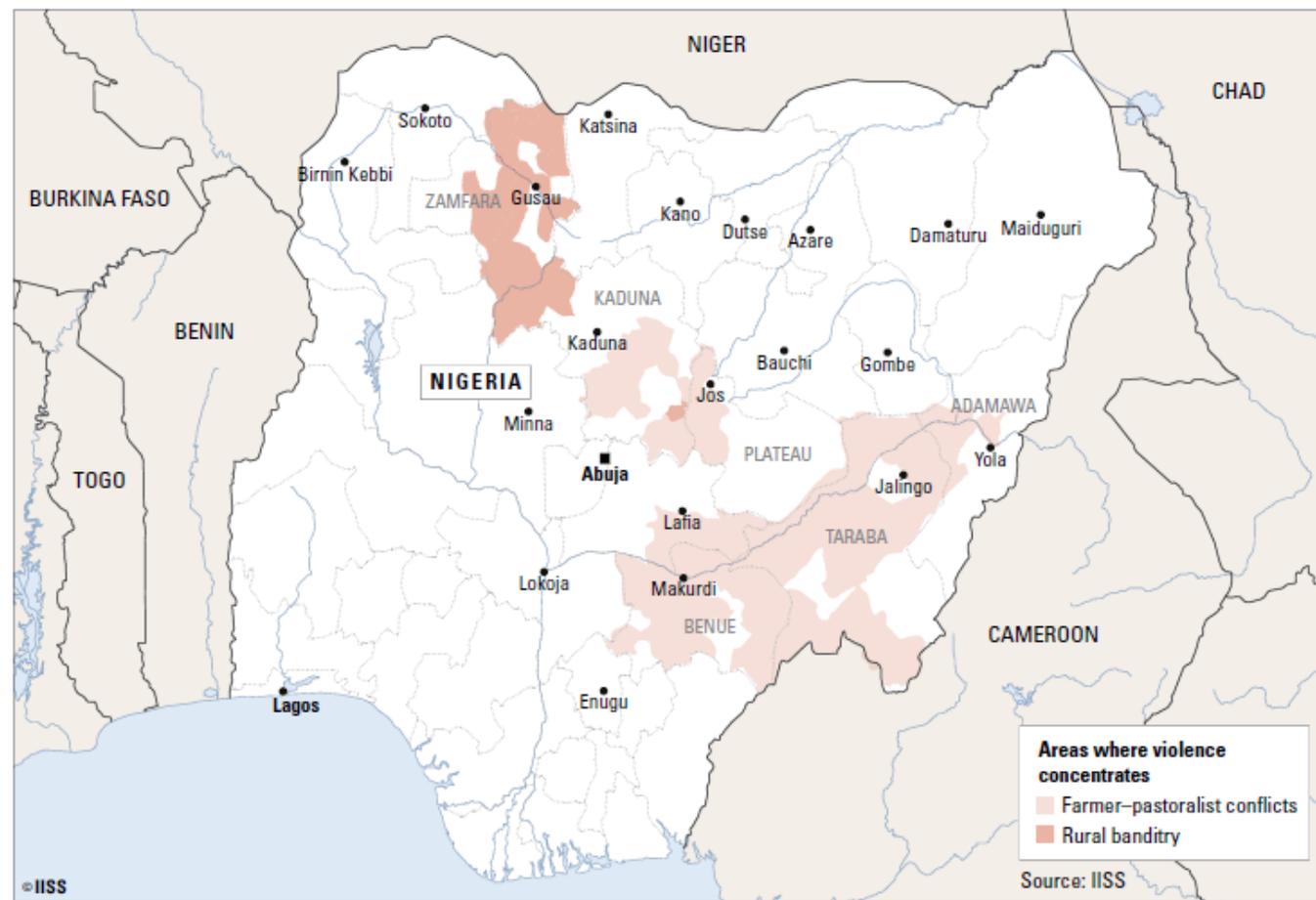
2-1 Nigeria : ranching et sédentarisation des pasteurs au centre de la politique de « modernisation » du secteur de l'élevage

- ✓ Colonisation: **une politique axée sur la modernisation de l'élevage**, pastoralisme considéré insuffisamment productif
- ✓ **1965 Loi portant création des réserves de pâturage attribuées aux communautés pastorales**
- ✓ Sur 299 réserves proposées dans États du Nord et Abuja totalisant 2,3 millions d'hectares, **seulement 23 créées, environ 500 000 ha, infrastructures non entretenues**
- ✓ « **Livestock Implementation Projects** » **successifs (1974-1983, 1986-1995)**, la politique d'élevage nigériane a poursuivi des objectifs de « modernisation de l'élevage »
- ✓ **Années 90, le gouvernement a voulu renforcer cette politique de sédentarisation des pasteurs** associée à la délimitation et la protection de « grazing reserves » destinées à être reliées aux routes de transhumance permettant la mobilité des troupeaux.
- ✓ **Mais plusieurs Etats fédéraux on déclassifiés ces grazing reserves pour mise en culture**



2-1 Nigeria : ranching et sédentarisation des pasteurs au centre de la politique de « modernisation » du secteur de l'élevage

- ✓ Développement du banditisme rural dans les États de Zamfara et de Kaduna a aggravé les conflits entre haoussa et peul
- ✓ Attaques attribuées à des éleveurs Fulani, entraînent une vague de violence contre les musulmans
- ✓ **Explosion des conflits agro-pastoraux dans plusieurs Etats, 30 années après le lancement de la politique de modernisation de l'élevage,**
- ✓ **Conflit d'occupation des terres prend une dimension religieuse et ethnique particulièrement critique.**
- ✓ Depuis que la violence s'est intensifiée en janvier 2018, plusieurs centaines de milliers de personnes ont dû fuir leur domicile
- ✓ **Mouvements de migration des éleveurs pasteurs vers le Niger, le Cameroun, la RCA...**



2-1 Nigeria : ranching et sédentarisation des pasteurs au centre de la politique de « modernisation » du secteur de l'élevage

- ✓ *L'anti grazing law* instaurée par plusieurs États: Benue (2017), Taraba, Ekitie et Edo (2021), accroissement des tensions sur l'accès au foncier.
- ✓ La stratégie s'inscrit dans la mise en place des ranchs qui se substitueraient en 10 ans aux systèmes pastoraux mobiles
- ✓ La volonté est la suppression du pastoralisme pour un élevage intensif,
- ✓ Mais en 2019 82% du cheptel en système pastoral, 17% en système agro-pastoral et 1% en mode « commercial »
- ✓ Le jeu des acteurs:
 - ✓ *L'anti-grazing law*, un bras de fer entre les autorités et certaines organisations d'éleveurs (droit à la mobilité).
 - ✓ Opposition des Etats (sud et centre) affirment ne pas disposer de ressources foncières à accorder aux ranchs promus par le National Livestock Transformation Plan
 - ✓ **Clivage religieux se durcit.** Plusieurs évêques des États de Benue et de Nassarawa dénoncent ce qui constituerait un programme « d'islamisation de la ceinture centrale nigériane »

PROHIBITION OF CATTLE AND OTHER RUMINANTS GRAZING IN EKITI STATE LAW, 2016

No. 4 OF 2016

EKITI STATE OF NIGERIA

A LAW TO REGULATE AND CONTROL CATTLE GRAZING IN EKITI STATE AND OTHER MATTERS CONNECTED THEREWITH.

Extraits

1. Interpretation...
2. Prohibition of uncontrolled Grazing.
 - (1) *No person shall cause or permit any cattle or other ruminants belonging to him or under his control to graze on any land in which the Governor has not designated as ranches.*
 - (2) *The Governor shall by an order designate land in each Local Government in respect of which cattle or other ruminants may be permitted to graze.*
 - (3) *No cattle or other ruminants shall by any means move or graze at night.*
 - (4) *Cattle movement and grazing are restricted to the hours between 7:00 am and 6:00 pm.*

2-2 Renforcement de l'asymétrie des politiques des pays « d'accueil » de la transhumance

L'inversion des politiques pastorales de plusieurs pays côtiers accroît l'asymétrie des politiques publiques entre Sahel et pays Côtiers

Côte d'Ivoire

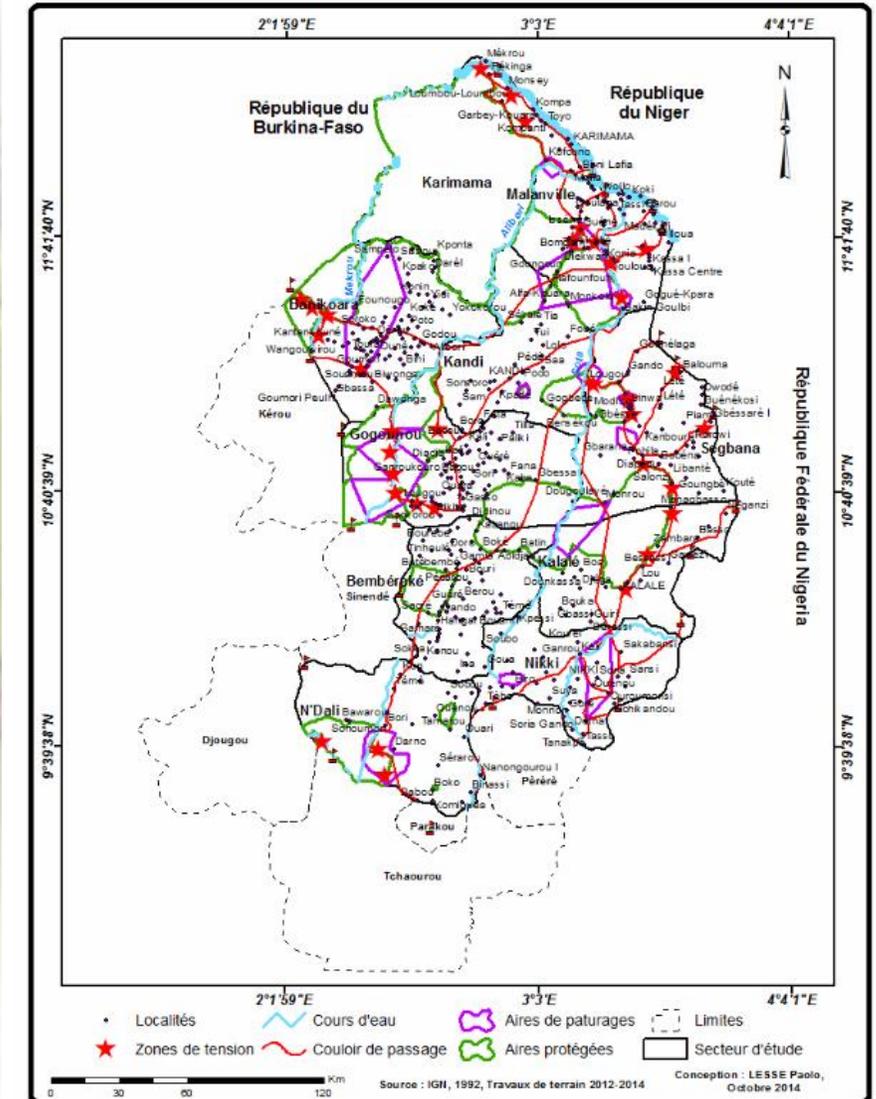
- Politique d'accueil et d'installation des éleveurs dans les années 80-90 (SODEPRA)
- Depuis 2010, politique de fermeture de la transhumance, aujourd'hui contrariée par l'afflux massif des éleveurs fuyant l'insécurité au Burkina Faso et au Mali

Bénin

- Accueil des transhumants du Niger soutien fort à la résilience des troupeaux fuyant les grandes sécheresses de 1973 et 1984
- Mise en place progressive d'une politique de sédentarisation des éleveurs, 2021 création du HCSE, décret n°2023-303 du 7 juin 2023 interdiction de la transhumance nationale et transhumance inter-communale soumise à autorisation.

Comment expliquer ces évolutions constatées entre 2010 et aujourd'hui ?

Insécurité? Climat? Politique?



2-1 Quels sont les facteurs d'émergence et d'évolution des politiques de développement pastoral incluant le foncier (sécheresses, mobilisation des organisations pastorales, etc.) ?

Quelques points d'analyse comparée de ces trajectoires à approfondir :

- ✓ **La transition foncière est engagée de manière assez différente** dans ces contextes
- ✓ **L'importance des liens sociaux intercommunautaires** dans l'absorption de la pression à la terre et dans la conflictualité des rapports aux ressources pastorales
- ✓ **Le rôle et la responsabilité de l'Etat dans l'anticipation et la gestion de la transition foncière: processus concerté et droit négocié/ prises de décrets nationaux**
- ✓ **Le rôle majeur des coalitions, des synergies d'acteurs notamment de la société civile** pour assurer un portage politique de ces réformes
- ✓ **La question de la mise en œuvre effective des nouvelles réglementations**, à travers la mise en place d'instances foncières déconcentrées et des modalités de contrôle de bonne application
- ✓ **Au niveau régional une asymétrie croissante entre les politiques foncières pays sahéliens et pays d'accueil**



2-3 Quels scénarii d'évolutions possibles, quelle politique régionale au vu des enjeux et défis actuels?

Conduite d'une réflexion prospective sur le devenir des systèmes pastoraux

Deux études fondamentales

Evaluation des impacts socio économiques et environnementaux

Evaluation cadre réglementaire national et régional

Trois déterminants des tendances lourdes:

Facteurs économiques liés au secteur élevage

Facteurs environnementaux, climatiques et fonciers

Facteurs de changements politiques et sociaux

Sc1 Tendancier

Sc2 Rupture

Sc3 Pasto
régionalement
intégré

Une démarche inclusive impliquant :

Organisations d'éleveurs, de pasteurs et d'agriculteurs

Etats

ONG et Partenaires techniques

Un cadre consensuel de référence

« Stratégie régionale de développement des élevages et de sécurisation des systèmes pastoraux »

Scenario 2 rupture - Une politique qui préconiserait l'arrêt des transhumances saisonnières régionales?

- **déchéance des élevages pastoraux aggravant leur fragilité**
- **généralisation d'un élevage en ranch, un investissement préalable considérable, hors de portée des éleveurs**
- **élevage en ranch n'a pas la souplesse d'adaptation aux aléas climatiques des élevages pastoraux,**
- **viable avec un affouragement supplémentaire à chaque situation déficitaire ou par des déstockages du cheptel toujours couteux.**
- **élevages sédentaires et spécialisés pâtiraient de la déchéance des élevages pastoraux mobiles** qui ne leur fourniraient plus des animaux jeunes à des prix compétitifs.



Scenario 3 - Une politique de soutien durable à l'ensemble des systèmes d'élevage de la région dans l'objectif de satisfaire la demande croissante en produits de l'élevage ?

- **un investissement public résolu des États, Collectivités** dans la transformation et la modernisation de la mobilité pastorale.
- **garantir l'utilisation la plus efficace des ressources fourragères spontanées et des ressources en eau pour contribuer** davantage au maintien de la fertilité des sols agricoles.
- **garantir la meilleure contribution au PIB des secteurs élevage et culture** tout en facilitant le vivre ensemble des communautés.
- **un accès de leurs troupeaux aux ressources pastorales soit sécurisé négocié** pour les pasteurs à mobilité régionale saisonnière et les pasteurs sédentaires requièrent.



3- Comment renforcer les complémentarités et les liens agro-pastoraux dans une vision d'intégration régionale ?

1. **A l'échelle régionale**, construction et mise en œuvre d'une vision partagée avec les Etats et la société civile
2. **Dans les territoires transfrontaliers** construction et mise en œuvre de coopération entre acteurs de la gouvernance
3. **Systemes de production**, intensification des complémentarités entre agricultures et élevages
4. **Communautés et citoyens**, renforcement des liens sociaux et de la défense des droits des usagers agro-pastoraux



3-1 Construction et mise en œuvre d'une vision partagée à l'échelle régionale

- Une vision régionale du développement des élevages et de sécurisation des systèmes pastoraux construite avec les différents pays et acteurs concernés



ECOWAS COMMISSION
COMMISSION DE LA CEDEAO
COMISSÃO DA CEDEAO



50 ANS
1973-2023

3-1. La construction d'une vision partagée à l'échelle régionale

La stratégie régionale de développement des élevages et de sécurisation des systèmes pastoraux en Afrique de l'Ouest et au Sahel



Réunion des Experts

Abidjan , Côte-d'Ivoire, le 27
Septembre 2023

www.ecowas.int



SÉCURISER LE FONCIER AGRO-PASTORAL ET PRÉVENIR LES CONFLITS AGRO-PASTORAUX EN AFRIQUE DU CENTRE ET DE L'OUEST

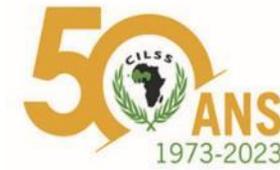
REUNION REGIONALE
l'Djaména, 23-25 novembre 2021



- Un axe fondamental : “améliorer la gouvernance des territoires et des ressources naturelles essentielles à la production et à la résilience des systèmes d'élevage”



ECOWAS COMMISSION
COMMISSION DE LA CEDEAO
COMISSÃO DA CEDEAO



Stratégie régionale de développement des élevages et de sécurisation des systèmes pastoraux en Afrique de l'Ouest et au Sahel

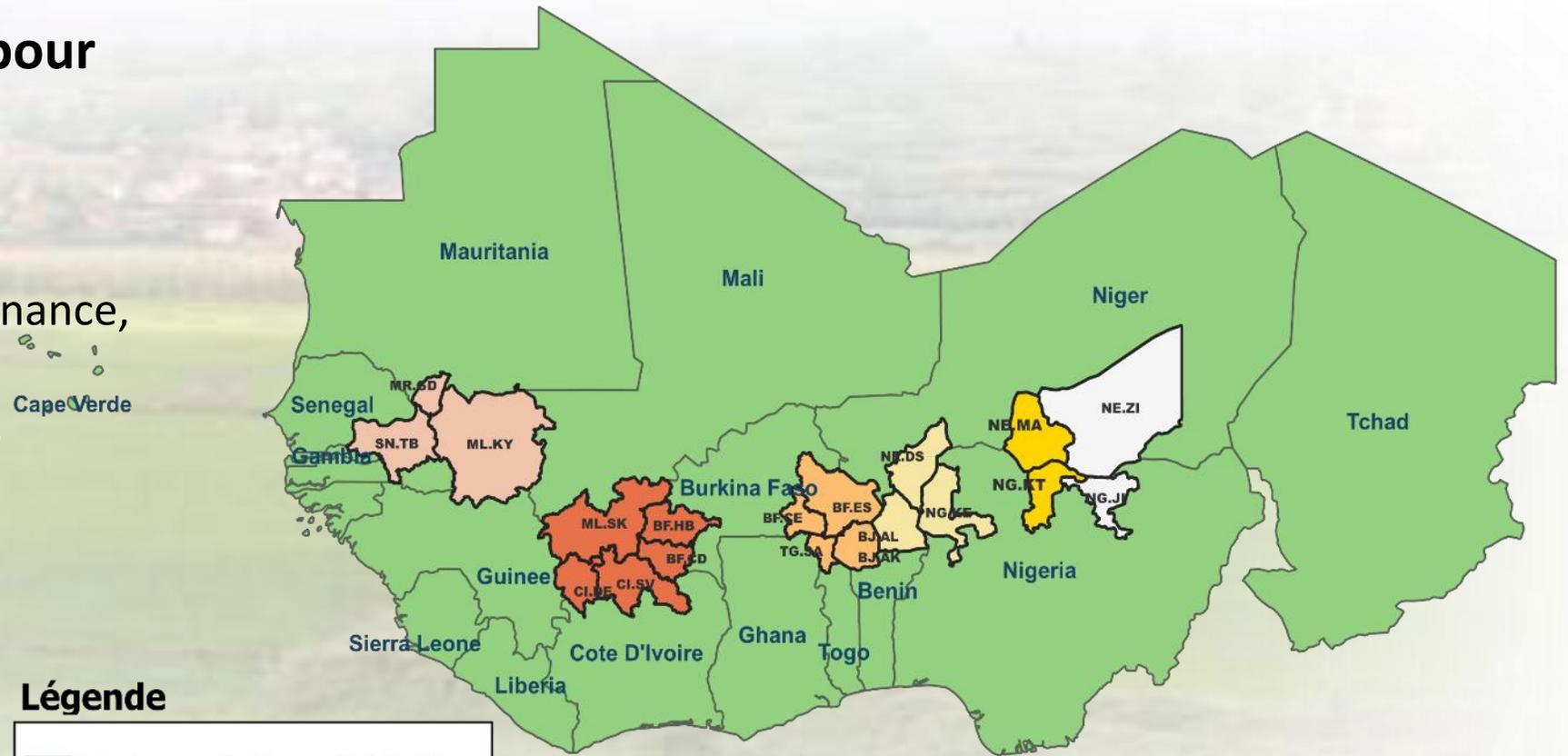
«Faciliter la transformation maîtrisée des systèmes d'élevage mobiles pour améliorer leur viabilité sur le plan économique, social et environnemental et leur adaptabilité aux évolutions démographiques, territoriales, politiques, sécuritaires et climatiques en cours et à venir dans l'espace ouest-africain et sahélien »

- **Axe n°1 : Valoriser le potentiel économique** et la contribution à la souveraineté alimentaire des systèmes et filières d'élevage ;
- **Axe n°2 : Améliorer la gouvernance** des territoires et des ressources naturelles essentielles à la production et à la résilience des systèmes d'élevage ;
- **Axe n°3 : Promouvoir « Une seule santé »** pour améliorer la santé animale et minimiser l'impact des maladies animales sur la productivité animale et la santé publique ;
- **Axe n°4 : Développer un environnement favorable** aux investissements publics et privés dans les élevages

3-2. La mobilisation des acteurs de la gouvernance dans les espaces transfrontaliers

Dialogue multi-acteurs pour la coopération transfrontalière :

- processus de concertation
- renforcement de la gouvernance,
- suivi des mouvements
- Aménagements pastoraux,
- valorisation et commerce transfrontalier,
- mise en cohérence des aménagements
- sécurisation des espaces pastoraux transfrontaliers
- ...



Légende

	Tambacounda_Kayes_Guidimikha
	Korhogo_Sikasso_Bobo-Dioualasso
	Kebbi_Alibori_Dosso
	Atakora_Savane_Sud-Est
	Zinder_Jigawa
	Maradi_Katsina
	CEDEAO_SAHEL

0 500 1 000 km

Source : OSEMAOS

Réalisation : Equipe Technique de l'OSEMAOS



3-3. Intensification des complémentarités entre agricultures et élevages

- **Reconnaitre et renforcer les complémentarités l'interdépendance entre élevage pastoral mobile/ naisseur et les autres élevages plus spécialisés (laitiers périurbain, traction animale, finition des animaux maigres)**
- **Renforcer les échanges entre agricultures et élevages mobiles :**
 - Fertilité : fumier, poudre de parc, compost,
 - Parcs arborés (éléments minéraux, fourrages, ombrage, graines disséminées)
 - Cultures fourragères associées aux céréales et développement des cultures à double fin
 - Animaux dans les exploitations agricoles (fourniture d'animaux de bât et de trait...)
 - Échanges de services entre agriculteurs et éleveurs (enfants bouviers, transport des récoltes)

3-4. Renforcement des liens sociaux et de la défense des droits des usagers agro-pastoraux



- **Soutenir les dialogues inter communautaires ;** rôle fondamental des leaders pour améliorer la gouvernance locale des territoires et des ressources naturelles
- **Préserver les acquis des alliances historiques** et soutenir l'ouverture à de nouvelles collaborations entre agriculteurs et éleveurs
- **Soutenir le respect et la défense des droits des citoyens :** analyser et recadrer la pratique du droit agro-pastoral par les acteurs institutionnels de la gouvernance locale

