

Groupe de travail « Filières d'élevage »

## Synthèse thématique

### Concertations multi-acteurs pour une gestion agro-pastorale

(décembre 2005)



## Plan du document de synthèse :

1	Pourquoi se préoccuper de la concertation multi-acteurs pour une gestion agro-pastorale ? .....	4
1.1	La longue histoire de l'élevage sahélien et la montée des problèmes de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales .....	4
1.2	L'insécurité croissante des systèmes pastoraux et la dégradation des ressources pastorales.....	5
1.3	La gestion sociale des ressources pastorales, un véritable défi de complexité.....	6
2	La gestion concertée multi-acteurs : les concepts en regard d'une telle complexité.....	8
3	La gestion sociale des ressources pastorales, les expériences et leurs enseignements.....	9
3.1	Les approches de la gestion des ressources pastorales et agro-pastorales développées jusque dans les années 90 .....	9
3.2	Des approches renouvelées autour de la gestion concertée des ressources pastorales .....	11
3.2.1	La sécurisation de la mobilité .....	11
3.2.2	L'élaboration de conventions locales de gestion de ressources pastorales .....	13
3.2.3	L'approche gestion décentralisée des ressources pastorales et agro-pastorales.....	18
4	Quels questionnements spécifiques en termes d'organisations de gestion des ressources pastorales et agropastorales ?.....	20
5	Principales références bibliographiques des documents utilisés .....	22



Travail réalisé sous la coordination de l'Iram (pour plus d'information, contacter Bernard Bonnet, [b.bonnet@iram-fr.org](mailto:b.bonnet@iram-fr.org)).

**Décembre 2005**

# **Concertations multi-acteurs pour une gestion pastorale et agro-pastorale**

**Synthèse thématique, décembre 2005**

Ce document vise à synthétiser des éléments relatifs à la problématique et aux expériences en cours en matière de concertation des acteurs pour la gestion des ressources agro-pastorales. Il n'a pas la prétention d'intégrer l'ensemble des travaux effectués dans ce domaine, mais a pour objet, dans le cadre des thèmes développés par le groupe de travail « élevage » du Réseau Développement Durable (RéDév), de présenter des réflexions et activités en cours.

Le champ de l'analyse est donc volontairement restreint à la concertation multi-acteurs dans le domaine de la gestion des ressources pastorales et agro-pastorales en relation avec la sécurisation du pastoralisme. Les expériences qui sont étudiées ne se veulent pas exhaustives et peuvent ne pas être représentatives de l'ensemble des approches développées dans ce domaine. Ce travail s'appuie sur différentes expériences auxquelles l'Iram contribue au Sahel : sécurisation des systèmes pastoraux au Niger, promotion agro-pastorale au Sénégal, hydraulique pastorale au Tchad, gestion décentralisée des ressources naturelles en Mauritanie et au Tchad.

La présente note propose en premier lieu de se pencher sur les éléments qui font de cette problématique de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales un véritable défi de complexité. Elle rappelle ensuite quelques concepts de la concertation multi-acteurs. Dans un troisième temps, ce document permet de parcourir les différentes approches qui sont mises en œuvre dans le sens d'une gestion locale plus viable des ressources pastorales et agro-pastorales. Un certain nombre de questionnements sont enfin mis en évidence en conclusion de cette synthèse pour lancer la réflexion et des éventuels débats autour de ces aspects.

## **1 Pourquoi se préoccuper de la concertation multi-acteurs pour une gestion agro-pastorale ?**

### **1.1 La longue histoire de l'élevage sahélien et la montée des problèmes de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales**

**L'histoire de l'élevage sahélien** montre que des réponses concrètes, souvent ingénieuses, ont été trouvées dans le passé permettant à de nombreuses sociétés de se reproduire au cours des siècles. La transhumance, cette forme particulière de mobilité, capable de valoriser les complémentarités inter-zonales, sur des espaces souvent très vastes, loin d'être une simple habitude, correspond, en fait, à une véritable construction sociale, politique, économique, sans cesse renouvelée et réadaptée<sup>1</sup>.

En dépit de calamités naturelles et de rapports de force inégaux, des formes d'organisation ont réussi à se faire reconnaître comme légitimes pendant de longues durées. Les consensus étaient probablement plus faciles à trouver dans des contextes de démographie plus faible et d'espaces disponibles plus importants qu'aujourd'hui.

**La question d'une meilleure gestion des ressources pastorales est devenue plus pressante au XXème siècle** du fait de changements structurels qui ont profondément modifié la problématique de l'accès aux pâturages :

- Instauration de l'Etat moderne avec ses appareils, ses découpages de l'espace et sa conception des terres pastorales comme étant "vacantes et sans maîtres",
- Modifications des droits d'accès et de la tenure foncière,
- Augmentation de la pression humaine et animale,
- Changements des rapports entre agriculteurs et éleveurs et diminution des anciennes complémentarités,
- Réduction des ressources fourragères,
- Aléas du climat et du marché beaucoup plus ressentis dans des contextes économiques fragilisés.

L'apparition des Etats a particulièrement pesé sur la mise en œuvre de nouvelles mesures.

Au temps colonial, il s'agissait surtout de contrôler les transhumances pour des raisons essentiellement administratives et de sécurité. Il y eut aussi, vers la fin de cette période, la mise en place, poursuivi par la suite, d'un dispositif de protection vétérinaire et d'hydraulique pastorale.

Après les Indépendances, chaque pays a évolué de façon propre, en matière de développement et de législation. Il convient également de rappeler les traumatismes subis lors des sécheresses et les stratégies diverses pratiquées dans la reconstitution des troupeaux.

Enfin, n'oublions pas les plans d'ajustement structurel et la pression sur les Etats pour un désengagement de nombreux secteurs ainsi que la privatisation des services publics. Plus récemment, les politiques de décentralisation s'insèrent dans un contexte nouveau de démocratisation.

---

<sup>1</sup> L'accès aux ressources naturelles a hanté l'esprit des souverains anciens donnant lieu à des correspondances avec d'illustres juristes musulmans, notamment à la fin du XV<sup>e</sup> siècle (par exemple Askia Mohamed de Gao et le sultan Mohamed Sattafan de l'Aïr). Par ailleurs, des réglementations célèbres ont vu le jour, en particulier au début du XIX<sup>e</sup> siècle (Chekou Amadou avec la Dina du Masina mais aussi Ousman dan Fodio de Sokoto, etc...). Il faudrait ajouter la gestion des bourgoutières dans les lacs Fitri et Léré au Tchad, etc ...

Depuis les années 90, la plupart des Etats sahéliens ont mis en place des législations pastorales qui renouvellent les anciennes approches. Tous ces changements contribuent à transformer rapidement les données de la problématique de la gestion des points d'eau et des pâturages.

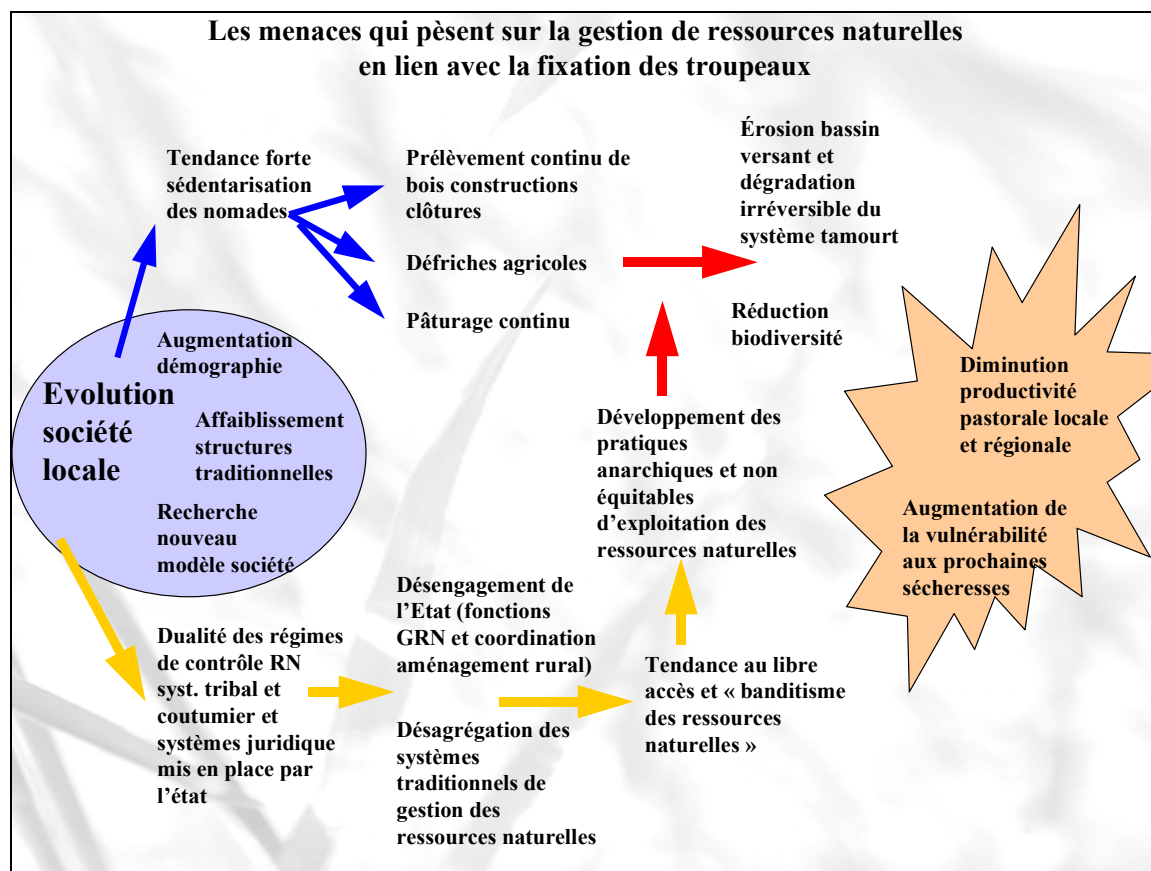
## **1.2 L'insécurité croissante des systèmes pastoraux et la dégradation des ressources pastorales**

Au-delà de ces tendances lourdes et générales, les problèmes de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales se manifestent de différentes manières suivant les pays et les régions, mais toujours en relation étroite avec les obstacles à la mobilité des troupeaux. Nous énumérerons ici quelques situations en référence aux démarches de gestion concertée qui seront abordées plus loin.

- **Au Tchad Central et Oriental**, la problématique se concentre en zone pastorale sur la restauration et le contrôle des puits dans des espaces de faible densité. En zone intermédiaire l'enjeu de sécurisation de la mobilité est plus directement lié au franchissement des oueds au moment de la remontée des troupeaux. Enfin en zone agro-pastorale, il est lié au fort développement des cultures de décrue autour des centres vitaux pour l'abreuvement et le pâturage de saison sèche. La gestion des ressources pastorales et agro-pastorales se pose donc plus précisément en termes d'aménagement de l'espace et de concertation entre transhumants et sédentaires.
- **Au Niger Central**, la problématique de gestion pastorale est liée au développement de pratiques de contrôle exclusif des ressources en pâturages au profit de certains groupes. **C'est d'abord l'accroissement des champs au détriment des espaces vitaux pour l'élevage qui détruit progressivement une grande partie des ressources pastorales.** Plus au sud, la zone agricole est saturée par les champs qui se sont étendus jusqu'à emprunter les superficies destinées initialement au pâturage et à l'abreuvement. De nombreux couloirs de passage et aires de pâturages ont été mis en culture et les éleveurs doivent souvent se contenter de déplacer leur troupeau sur la route ou son bas-côté quand celui-ci n'est pas cultivé. En zone intermédiaire les champs s'étendent maintenant largement au nord de la limite officielle des cultures et consomment des superficies de pâturages précieux pour les éleveurs. Ceci rend difficile voire impossible l'accès à certaines mares temporaires.
- **Dans le sud Mauritanien**, les pâturages dunaires sont encore relativement protégés par une exploitation mobile et temporaire. Les zones plus arrosées sur substrat argileux présentent de nombreux signes de dégradation des ressources sylvo-pastorales. La présence de troupeaux sédentaires conséquents (liés en grande partie aux revenus de la migration associée à une transhumance qui peine à franchir le fleuve depuis les événements de 1989) rendent particulièrement aiguë la question du renouvellement des ressources naturelles et est à l'origine d'importants facteurs de dégradation des terres.
- **Dans l'est Mauritanien**, la difficulté est engendrée principalement par la **perte de mobilité des troupeaux et la fixation des populations aux abords des zones humides** du Hodh el Gharbi. Alors que ces espaces constituaient des zones d'intérêt pastoral reconnu par les éleveurs Mauritaniens et Maliens, la fixation des troupeaux peut remettre très rapidement en question des écosystèmes remarquables et très productifs que sont les tamourts et les zones de pâturage dunaires qu'ils desservent.

La préoccupante montée des conflits entre éleveurs et agriculteurs, mais aussi entre éleveurs pour l'accès aux ressources pastorales et agro-pastorales est soulignée dans de nombreux endroits. Face à ces tendances lourdes, on est généralement surpris par la formidable capacité des pasteurs à développer des tactiques et des alliances qui leur permettent de conserver cette mobilité pastorale.

A titre d'exemple le schéma ci-après<sup>2</sup> met en évidence les relations étroites entre perte de mobilité des troupeaux, dégradation des écosystèmes, perte de biodiversité et accroissement de la vulnérabilité des pasteurs.



### 1.3 La gestion sociale des ressources pastorales, un véritable défi de complexité

Il importe d'insister sur la complexité de la mise en application de la gestion des ressources pastorales et agropastorales. Cette complexité s'exprime au travers d'une combinaison de divers facteurs sociaux, écologiques et économiques.

**La gestion des ressources pastorales**, pouvant être définie comme un pouvoir d'influencer les modalités d'utilisation des ressources pastorales, **constitue une réelle difficulté en raison des aléas naturels et aussi de la pluralité des usagers qui ont affaire à une diversité d'espaces**, selon des implications foncières elles-mêmes variées.

- **Comment parvenir à des règles reconnues par de multiples acteurs et usagers ? Le concept de gestion locale viable n'est accessible que dans la mesure où on peut parvenir à un véritable consensus ou compromis reposant sur des règles définies en commun et, à ce titre, reconnues comme légitimes.** Il se doit de reposer sur un authentique cadre de concertation et de négociation. Dans le cas précis de la gestion des ressources pastorales ces acteurs sont nombreux : usagers permanents, usagers temporaires (notamment transhumants), autorités traditionnelles locales (encore fortement influentes dans le domaine foncier suivant les pays), l'administration et plus récemment les communes qui

<sup>2</sup> Bonnet B., Z'Nagui M.O., Ahmed el Hadj N.S.O., Wane M. L., décembre 2005.

sont également investies en général d'un mandat de gestion des ressources naturelles<sup>3</sup>. Un tel consensus ne peut être que le résultat d'un processus, lequel demande de la maturation, du temps et donc des années.

- **Comment définir des règles de gestion pertinentes quand les ressources sont particulièrement fluctuantes et les écosystèmes non équilibrés ?** Les chercheurs anglo-saxons parlent volontiers d'un « nouveau paradigme de l'écologie pastorale »<sup>4</sup> et proposent depuis une bonne dizaine d'années une nouvelle manière de penser l'écologie des zones à risque. Ils mettent en relief la vigueur et la résistance de ces « systèmes en déséquilibre ». Leur constat est que les catastrophes n'arrivent pas toujours. Les interrelations entre écosystème/gestion sociale/perturbations climatiques et économiques, conduisent à un certain degré d'adaptation des systèmes traditionnels dans ces écosystèmes qui se transforment. Ainsi, la transformation est la règle et la stabilité l'exception, mais la réorganisation des rapports entre le milieu naturel et les populations ne s'exprime que sur le long terme, s'accompagnant de l'apparition de nouvelles structures sociales, de nouvelles formes d'exploitation des terres, de nouveaux comportements individuels et collectifs.
- **Comment intégrer préoccupations de gestion à moyen terme et besoins vitaux à court terme ?** Les effets pouvant difficilement être atteints à court terme, il est nécessaire dans des milieux soumis à de fortes contraintes du climat, du marché, etc... que les préoccupations à court terme (approvisionnement en biens de première nécessité, disponibilité de l'eau, santé humaine, éducation, couverture vétérinaire,...) soient satisfaites en préalable ou simultanément. Dans de tels contextes, **la gestion des ressources peut difficilement fonctionner comme une opération isolée des autres soucis des acteurs, surtout quand ceux-ci sont confrontés à une grande pauvreté.** Des liaisons restent à trouver avec les instances qui prennent en compte ces autres dimensions du développement.
- **Comment promouvoir des systèmes de régulation qui permettent une gestion sociale viable des ressources ?** La gestion correspond à **une forme de régulation des ressources qui se situe entre deux situations extrêmes et opposées : d'un côté, l'accès totalement libre et dérégulé et, de l'autre, la propriété privée absolue et exclusive.** Naviguant dans cet entre-deux, elle doit apprendre à conjuguer les notions de mobilité, de durabilité, d'équité, de réciprocité tout en intégrant les droits de priorité d'accès quand ceux-ci existent. A la multiplicité des usagers doit être en effet associée la multiplicité des droits<sup>5</sup> qui sont régis par un éventail de facteurs sociaux (la parenté, l'appartenance ethnique, le statut et la résidence) établis de puis longtemps, résultant d'alliances, de collaboration et de compétition entre les groupes.

En raison de toutes ces difficultés, on comprend que nombre de tentatives en vue d'organiser la gestion des pâturages aient du mal à naître ou avortent très vite faute d'une prise en compte suffisante de la complexité. Le manque, d'une part, de négociations entre tous les acteurs concernés et, d'autre part, d'autorités légitimes inspirant confiance et respect à l'ensemble des usagers accentue ce phénomène. Cependant, **la complexité n'est pas en elle-même un obstacle infranchissable ni une excuse à la passivité.** Elle peut aussi être considérée comme un stimulant pour la recherche négociée de solutions adaptées.

---

<sup>3</sup> Ces dernières entendent souvent la possibilité de générer des ressources financières en réglementant l'accès à l'eau et au pâturage, voire la simple traversée de leur territoire par les éleveurs.

<sup>4</sup> Bourbouze A., Lhoste P., Marty A., Toutain B., Problématique des zones pastorales, 2002.

<sup>5</sup> Hesse C., Trench P., 2000.

## 2 La gestion concertée multi-acteurs : les concepts en regard d'une telle complexité

Des enjeux aussi importants, mettant en scène des situations complexes, porteuses de conflits d'usage et de visions différenciées des orientations prioritaires du territoire, exigent une contribution majeure des sciences sociales pour accompagner l'action collective vers laquelle la gestion concertée veut aboutir. Les approches concertées s'inspirent de plusieurs concepts généraux liés à la *gestion intégrée*<sup>6</sup> des ressources naturelles.

Seule *une gestion associant l'ensemble des usagers de l'espace* permet d'éviter les pièges émanant de situations de statu-quo ou d'une gestion arbitraire elle-même source de conflit<sup>7</sup>. Il s'agit de faire émerger des aspirations collectives au-delà de la somme des intérêts particuliers, en vue d'une *gestion concertée* des biens collectifs, articulée à la gestion individuelle des biens privés. A la jonction des mondes scientifiques, économiques, écologiques, culturels, on se situe pleinement "dans un rapport de tension permanent et dans l'obligation de manier l'interdisciplinarité et la médiation"<sup>8</sup>.

Les démarches de concertation apparaissent souvent comme une méthode de travail permettant de mettre en synergie les acteurs et de favoriser une appropriation large de la stratégie de gestion. La mise en place de la gestion concertée consiste à passer de visions divergentes ou conflictuelles à la construction d'espaces de négociation au sein desquels les acteurs coopèrent<sup>9</sup>. Le terme *concertation*, s'il est fréquemment employé en milieu francophone, est pour autant insuffisamment précis et fait l'objet de critiques liées en particulier au risque de détournement de la concertation<sup>10</sup>. La comparaison des critères théoriques de la concertation avec leur mise en œuvre concrète sur le terrain, montre que ces concertations sont souvent en France par exemple des procédures d'information ou de consultation. Elles ne garantissent pas toujours réellement les règles de transparence et de la mise en valeur de l'utilisateur comme "maillon central et critique de la prise de décision".

**Plus directement lié au domaine de la gestion des ressources naturelles, on parle aussi de médiation territoriale et de recherche du consensus comme système de décision.** Dans ce cadre théorique Jacques Wéber (1996) qualifie de *médiation patrimoniale*: "le point de vue collectif de très long terme, sans lequel toute action locale est vouée à contingence, implique l'organisation d'une négociation, donc d'une médiation entre des représentations différentes du passé, du présent et de l'avenir. Il faut un médiateur. Il lui sera demandé d'animer un processus de dialogue, de négociation, dont le résultat doit être constitué :

- d'objectifs de très long terme (une génération),
- de scénarios de gestion à moyen terme, assortis d'une évaluation de faisabilité écologique, économique, sociale, institutionnelle,
- de l'élaboration d'une structure de gestion négociée."

Les démarches de *gestion négociée* font appel à des **fonctions essentielles** sans lesquelles le processus aurait parfois du mal à émerger, mais surtout à s'épanouir. Pour cela, des personnes établissent des liens entre les parties en présence et favorisent le dialogue sans pour autant déterminer son contenu. Leur rôle est de fournir un support à la négociation en projetant une image de la réalité locale, des enjeux communs, des points de vue de chacun. Ces personnes ont pour fonction de favoriser le dialogue, la concertation et la recherche d'un accord par des entrées

---

<sup>6</sup> Bonnet B., Aulong S., Goyet S., Lutz M., Mathevet R., 2005.

<sup>7</sup> Mermet L., 1992.

<sup>8</sup> Kalaora B., 1998.

<sup>9</sup> Gayte X., Mounet J. P. Perrin C., Rocheblave M., 2003.

<sup>10</sup> Navarro C., 2004.

différentes, sans influencer les termes de celui-ci. Il ne s'agit<sup>11</sup> ni de fournir une solution, ni d'arbitrer entre les solutions proposées par chacun, mais d'appuyer la recherche d'une solution de compromis comme produit de la concertation, qui soit donc inventée par les acteurs locaux, ce qui permettra à chacun de se retrouver dans cette solution et de se l'approprier. Tous ces éléments sont le propre de cette **fonction de médiation**, essentielle au processus de gestion intégrée.

### **3 La gestion sociale des ressources pastorales, les expériences et leurs enseignements**

Nous proposons ici une analyse des expériences de gestion concertée des ressources pastorales et agro-pastorales en trois temps :

- Un rappel des approches de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales jusqu'en 1990,
- Une synthèse du développement de nouvelles approches centrées sur la concertation et l'élaboration de conventions locales
- Un questionnement plus spécifique tiré de la lecture de ces expériences en ce qui concerne les organisations de gestion des ressources pastorales.

#### **3.1 Les approches de la gestion des ressources pastorales et agro-pastorales développées jusque dans les années 90**

Un travail récent de capitalisation des expériences de sécurisation des systèmes pastoraux au Tchad, met en évidence les diverses approches qui ont été développées en matière de gestion des ressources pastorales<sup>12</sup>. Il met en évidence trois types d'approches développées dans le domaine de la gestion des ressources pastorales et agro-pastorales jusque vers la fin des années 1990. Il importe de les rappeler car elles font apparaître déjà à leur niveau une prise en compte croissante de la concertation multi-acteurs :

- **Les approches s'appuyant sur la privatisation des parcours.** Elles se basaient sur le concept de capacité de charge et faisaient l'hypothèse que seule la privatisation de la propriété commune permettrait d'éviter le risque de destruction irréversible des pâturages. Associées à cette option foncière, des techniques d'exploitation tournante des parcelles de pâturages devaient permettre une amélioration de la productivité des troupeaux en année de bonne pluviométrie. Ces expériences se sont souvent soldées par des échecs (conflits intercommunautaires, exclusion des transhumants, pâturage de nuit, non-respect des couloirs de passage, appropriation exclusive par les éleveurs résidents...) du fait d'une non-appropriation du **concept de gestion holistique des ressources par les concernés**<sup>13</sup>. Les éleveurs ont rarement voulu abandonner la transhumance<sup>14</sup>, sans doute conscients que ces systèmes présentaient une vulnérabilité accrue pour les animaux en cas de déficit fourrager. Par ailleurs, les prescriptions trop strictes imposées par ces méthodes de gestion tournante du pâturage constituaient une rupture trop brutale avec un mode de vie pastoral qui incarne une grande marge de manœuvre, une grande flexibilité et une liberté individuelle.
- **Les approches aménagistes** conçues dans le but de réhabiliter des ressources durement

---

<sup>11</sup> Beuret J. E., Trehet C., n.d.

<sup>12</sup> M. Banzhaf, F. Reounodji, W. Tchaoua, 2005.

<sup>13</sup> Bagoudou Maidaji, 2005.

<sup>14</sup> Thébaud B., Grell H., Miede S., 1995.

touchées. Ces approches, principalement techniques, étaient focalisées sur l'aménagement et la lutte contre l'érosion. On peut dire également qu'elles se sont assez peu préoccupées de la dimension organisationnelle de la gestion. Les techniques vulgarisées par ces projets lourds et souvent sectoriels se sont montrées trop sophistiquées et coûteuses pour espérer une appropriation et une pérennisation par les populations locales<sup>15</sup>. Ce type d'approche s'adressait également de manière très prépondérante aux communautés sédentaires et ne touchait qu'occasionnellement les pasteurs mobiles.

- **La gestion des terroirs** a plus fortement introduit les démarches concertées et participatives. Elle a mis l'accent sur la dimension organisationnelle et s'est axée sur l'élaboration de plans de gestion ou d'aménagement des terroirs. Elle a conduit ainsi généralement à la mise en place de structures de gestion des terroirs à l'échelle villageoise chargées d'organiser les travaux et de contrôler les règles de gestion des ressources au sein de l'espace villageois. Elle présentait des avancées importantes en terme d'implication des populations à la gestion et à l'aménagement des espaces. Mais cette approche a eu des conséquences critiquables du point de vue de la prise en compte des intérêts pastoraux : sa focalisation sur l'échelle villageoise et les intérêts sédentaires a souvent renforcé la mise à l'écart des pasteurs<sup>16</sup>.

Plusieurs enseignements sont tirés de ces expériences et ont pesé largement sur la conception des nouvelles actions dans ce domaine. Ils concernent en tout premier lieu la reconnaissance de **l'efficacité pastorale traditionnelle de l'élevage sahélien**. Différents travaux (B. Thébaud<sup>17</sup>, A. Marty, I. Scoones) soulignent<sup>18</sup> :

- Les limites de la capacité de charge comme outil de gestion dans des systèmes en équilibre instable,
- Les difficultés d'application d'un modèle fermé de gestion de l'eau et des pâturages,
- La mobilité et la flexibilité pastorale au cœur des fondements de l'efficacité pastorale et de l'adaptation aux déséquilibres,
- Une symbiose finalement nécessaire et mutuellement profitable entre animal et milieu naturel.

**Au plan économique, on assiste également à regain d'intérêt pour les ressources générées par cet élevage pastoral.** Ce dernier a longtemps été considéré à tort comme archaïque et improductif au regard de soi-disant modèles d'élevage intensif. En 2000, non seulement les modèles intensifs promus sont inexistant, mais des travaux de suivi technico-économiques des troupeaux démontrent que la productivité des élevages sédentaires est plus de 20% inférieure à celle des troupeaux les plus mobiles<sup>19</sup>.

Parallèlement, **la montée progressive de la décentralisation** dans différents pays sahéliens fait intervenir sur la scène un nouvel acteur que constituent les communes. Leur mandat de gestion intègre souvent les ressources naturelles communes : eau, pâturages communs... Au Niger, par exemple, la mise en place des communes s'accompagne de l'installation de commissions foncières communales qui pourraient remplir un rôle clef dans la médiation foncière et le traitement des litiges pour l'accès aux ressources pastorales et agro-pastorales.

---

<sup>15</sup> Niamir-Fuller M., 1998.

<sup>16</sup> Marty A., 1996.

<sup>17</sup> Thébaud, B., op. Cité.

<sup>18</sup> Scoones I., 1999.

<sup>19</sup> Colin de Verdière P., 1995.

## 3.2 Des approches renouvelées autour de la gestion concertée des ressources pastorales

Plusieurs approches ont vu le jour en tentant de valoriser les enseignements de ces premières expériences et mettent en avant des démarches de gestion concertée des ressources pastorales. Sans vouloir être exhaustif<sup>20</sup> on orientera plus particulièrement notre analyse sur trois approches de gestion concertée des ressources pastorales et agro-pastorales :

- l'approche *sécurisation de la mobilité*,
- l'approche *conventions locales de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales*,
- l'approche *décentralisation du mandat de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales*.

Ces trois types de démarches impliquent des phases importantes de concertation entre les acteurs, s'appuient prioritairement sur les pratiques locales de gestion existantes et peuvent, suivant les cas, être associées ou non à la mise en œuvre d'investissements structurants pour l'aménagement des territoires et l'accès aux ressources pastorales et agro-pastorales (bornage des axes de transhumances pour les protéger de la pression croissante des champs, réalisation de puits pastoraux).

### 3.2.1 La sécurisation de la mobilité

**a. Une nouvelle génération de projets d'hydraulique pastorale.** Les premières générations d'interventions en hydraulique pastorale des années 60-70, principalement techniques, ont mis en évidence deux grands types de risques et d'impact à éviter. Il s'agit des **risques sociaux et des risques environnementaux** qui ont longtemps porté préjudice à l'hydraulique et au pastoralisme sahélien. L'implantation des ouvrages, si elle repose seulement sur des critères hydrauliques et de maillage pour la desserte du pâturage, se révèle très souvent conflictuelle et peut conduire à remettre en question la viabilité des investissements. Du point de vue environnemental, la fixation des troupeaux autour de points d'eau permanents, surtout ceux de grands débits avec station de pompage, provoquent une dégradation irréversible des écosystèmes pastoraux.

Depuis 1990, l'Agence Française de Développement apporte un soutien particulier à la politique sous-sectorielle de l'hydraulique pastorale dans différents pays sahéliens comme le Tchad<sup>21</sup> et plus récemment au Niger<sup>22</sup>. Ces différents contextes de zones pastorales sont confrontés à la nécessité de réhabiliter les infrastructures d'hydraulique (réhabilitation - renouvellement des puits) et à améliorer l'accès au pâturage (desserte par de nouveaux puits ou de mares temporaires, balisage des couloirs de transhumance et des aires de pâturages quand la pression des champs devient trop forte).

Les projets d'hydraulique pastorale mis en place progressivement depuis une dizaine d'années ont intégré les enseignements précédents dans leur approche et ont introduit des innovations importantes tant dans les *démarches de décision concertée et de gestion locale*, dans les types d'investissements réalisés, que dans leur dispositif d'intervention. Parallèlement, la connaissance des systèmes d'élevage pastoraux s'est améliorée et a mis en lumière les savoir-faire

---

<sup>20</sup> On ne traitera pas notamment des approches dites de « gestion alternative des conflits », ni de type « plan foncier ». Ces dernières ont pourtant trait aussi à la concertation. Mais la première nous semble ne couvrir que partiellement la question de gestion des ressources pastorales et agro-pastorales. La seconde retient une entrée très juridique de la dimension foncière de la gestion des ressources et intègre en général assez peu la question du pastoralisme.

<sup>21</sup> Bonnet B., Banzhaf M., Giraud P-N., Mahamat I., 2004.

<sup>22</sup> Projet de sécurisation des systèmes pastoraux dans la région de Zinder (AFD), Projet de sécurisation de l'élevage pastoral région de Tahoua (UE).

de certains éleveurs (gestion des troupeaux, capacités d'adaptation aux aléas,...) et les performances économiques des troupeaux mobiles par rapport aux troupeaux sédentaires.

**b. La finalité de ces nouvelles interventions en hydraulique pastorale s'attache à contribuer à la sécurisation de la mobilité pastorale** (Almy Bahaïm), à garantir l'approvisionnement en eau des troupeaux et des éleveurs (PHPK-Kanem), à renforcer la sécurisation de l'accès et de la gestion des ressources pastorales (PHPTC-Almy Al Afia), à sécuriser les systèmes pastoraux (PSP-Zinder). De manière plus large, ces interventions s'inscrivent dans une perspective de relance du soutien à l'élevage pastoral. L'hydraulique pastorale constitue peut-être une des meilleures portes d'entrée pour appuyer les éleveurs dans leur développement. La contrainte eau est fréquemment très forte et peut être ressentie comme un préalable à tout autre type d'action.

**c. Les démarches de sécurisation de la mobilité mises en œuvre par ces projets tirent leur originalité de plusieurs aspects<sup>23</sup> :**

- **La prise en compte de la dimension gestion des espaces pastoraux et agro-pastoraux :** ces démarches analysent en profondeur les logiques des éleveurs et des organisations sociales existantes en matière d'occupation de l'espace, de contrôle des ressources pastorales et agro-pastorales<sup>24</sup>,
- **La définition d'une stratégie adaptée à chaque zone particulière** en tentant de renforcer les complémentarités **sur la base d'une négociation entre les autorités locales et des représentants des éleveurs**, en particulier pour les choix concertés d'implantation ou de réhabilitation des ouvrages et de balisage des axes de déplacement des troupeaux,
- **L'analyse et la valorisation des systèmes mobiles comme systèmes d'exploitation adaptés à la gestion durable des ressources naturelles,**
- **Le renforcement des capacités existantes en matière de gestion sociale des ouvrages et de médiation des conflits.** Ce facteur a permis de limiter les conflits dans les zones où l'implantation de nouveaux points d'eau pouvait s'avérer conflictuelle,
- **La prudence écologique** visant à limiter les effets pervers des réalisations en matière d'hydraulique (choix techniques de types d'ouvrages de débit moyen ou de points d'eau de surface temporaires permettant de limiter les phénomènes de concentration et de permanence des troupeaux préjudiciables à l'environnement).
- **L'accompagnement du renforcement des instances de gestion du foncier à l'échelon communal et régional :** ce dernier aspect est pris en compte dans l'expérience la plus récente au Niger. Dans ce cadre, une stratégie d'appui aux commissions foncières est développée parallèlement au processus de concertation entre usagers et autorités coutumières.

**d. Les questions soulevées par ces expériences en cours.**

L'étude des impacts économiques, sociaux et environnementaux au Tchad de ces projets souligne largement la pertinence et l'intérêt des interventions qui combinent gestion concertée et investissements structurants en matière d'accès aux ressources pastorales et agro-pastorales. Au demeurant, un certain nombre d'interrogations amènent à relativiser l'importance de certains effets . A l'échelle des régions concernées, l'ampleur de la tâche à entreprendre est considérable pour arriver à un impact significatif au vu des effectifs d'éleveurs et des potentialités pastorales

---

<sup>23</sup> Bonnet B., Marty A., Demante M-J., 2005.

<sup>24</sup> Aubague S., Awad Fizzani A., 2004.

existantes. On relève aussi la fragilité de certains processus comme la mise en place d'instances de concertation. Faute d'un accompagnement plus conséquent et prolongé, on estime que celles-ci ne pourront poursuivre très longtemps leur rôle clef dans la prévention des conflits et le suivi des axes de transhumance sécurisés. La faible proportion des structures paritaires qui fonctionnent et l'incertitude de l'adoption effective et profonde des principes d'usage pastoral par les structures de décision en place est aussi une question qui mériterait d'être approfondie. La gestion traditionnelle, largement prédominante à l'échelle des différents projets dans la prise en charge de l'entretien des points d'eau, est certainement plus efficace que les structures suscitées rapidement de l'extérieur. En revanche elle rencontre aussi un certain nombre de problèmes qui mériteraient d'être plus profondément instruits par les équipes des projets. Enfin une difficulté particulière réside dans l'absence de capacités de prise de relais par l'Etat de l'accompagnement apporté par les projets en matière de gestion sociale et d'aménagement concerté de l'espace. Ceci est particulier au contexte tchadien, puisque la concrétisation de la politique de décentralisation par la mise en place des communes annoncées est au point mort depuis deux ans.

### ***3.2.2 L'élaboration de conventions locales de gestion de ressources pastorales***

**a. Les initiatives de promotion des conventions locales.** L'appui à l'élaboration de conventions locales de gestion des ressources naturelles constitue une approche concertée conçue en réponse aux difficultés multidimensionnelles de la gestion des ressources naturelles au Sahel. Les conventions locales peuvent être d'origine diverse<sup>25</sup>. Elles peuvent parfois être endogènes et/ou traditionnelles sans intervention extérieure. C'est le cas par exemple des conventions sociales définissant les règles d'accès à une ressource de propriété commune comme les résidus de culture dans le sud Est du Mali<sup>26</sup>. Elles sont souvent élaborées depuis quelques années sous l'influence des projets, des ONGs, des gouvernements soutenus par des bailleurs de fonds bilatéraux (notamment la Coopération technique Allemande, l'AFD<sup>27</sup>...).

En général ces accords locaux s'inspirent de la tradition et constituent le fruit d'une approche participative de type gestion des terroirs qui associe les décideurs locaux et les groupes d'usagers. Les parties en présence élaborent des accords locaux : règles, normes, chartes, codes. Ces mécanismes d'élaboration concertée de règles de gestion, sont souvent considérés comme plus opérationnels que les lois et règlements officiels, qui existent parfois depuis longtemps. Le principe des démarches convention locale est fondé sur la légitimité forte que permettent d'acquiescer les concertations entre usagers et décideurs locaux. Il s'ensuit en effet un engagement réciproque des parties prenantes à respecter les règles qu'ils ont contribué à co-produire.

**b. Les conventions locales sont désignées par diverses appellations<sup>28</sup> :** codes locaux, codes de conduite, règlement intérieur du terroir, règles de gestion, protocole d'accord, accord de gestion, contrats de gestion, plan de gestion, plan d'aménagement et de gestion, plan d'occupation des sols, co-gestion des ressources, mise en défens. L'analyse de ces termes fait ressortir trois constantes dans la définition de ce concept :

- **la notion de règle est un postulat de base** : les conventions débouchent souvent sur la définition d'un certain nombre de règles, chartes, normes ou clauses à respecter,
- **le terme accord est une constante** : la définition de ces règles découle souvent d'un processus de concertation et de négociation entre des communautés et/ou utilisateurs de ces ressources naturelles,

---

<sup>25</sup> IIED, 2003.

<sup>26</sup> Hochet P., 2005.

<sup>27</sup> Lavigne-Delville P., 2001.

<sup>28</sup> Kirsch-Jung K.P., 2000.

- **la gestion, l'aménagement et la planification sont des dispositifs méthodologiques** qui accompagnent le processus de mise en œuvre des conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles.

On distingue **plusieurs types de conventions locales** du point de vue de la nature des règles qu'elles portent :

- celles qui visent à réguler l'accès à une ressource afin de la conserver et d'assurer une utilisation durable : fixation de périodes de chasse, mise en défens.
- celles qui gèrent l'utilisation par plusieurs groupes d'une ressource pour minimiser les conflits : couloirs de passage, accès aux points d'eau.
- celles qui co-ordonnent l'utilisation diverse d'une ressource pour réduire les risques de conflit et rationaliser la productivité : marchés ruraux de bois, règles de cueillette...etc.

**c- L'application des démarches de conventions locales** au contexte de la gestion des ressources pastorales et agro-pastorales. Différents travaux ont capitalisé et évalué les méthodes et les outils d'appui à l'élaboration des conventions locales en Afrique de l'ouest notamment sous l'égide de la Coopération Technique Allemande<sup>29</sup>. On mettra ici en lumière un exemple plus spécifique à la gestion des ressources pastorales et agro-pastorales : le Programme Sahel Burkinabé mis en œuvre par la GTZ dans la région de Dori. Les différents travaux de capitalisation montrent comment ce projet a évolué d'une approche fortement centrée vers l'aménagement et la lutte contre l'érosion vers un appui au renforcement des capacités de gestion locale des ressources pastorales et agro-pastorales.

La démarche d'appui à la gestion locale s'est appuyée sur deux éléments<sup>30</sup> : des entités sociales de taille variable et la gestion de ressources clefs (mare, bas-fond, enclave agro-sylvo-pastorales, sites de cure salée). Une plateforme de concertation a été mise en place rassemblant 18 villages et hameaux, et regroupant les représentants des différentes communautés d'agro-pasteurs (Touareg, Mallebé, Bellah, Peuls Sillubé et Rimaébé) et de pasteurs (Peul Gaobé, Peul Djelgobé et Dogabé).

Chaque groupe a désigné des « leaders naturels » comme représentants « aptes » à discuter de la gestion des ressources naturelles de l'espace considéré. Le cadre de concertation ainsi mis en place a été accompagné dans le sens d'une approche de type Recherche-action. En quelque sorte, cette démarche s'est inspirée des formes de consultation des chefs coutumiers fondée sur la cohabitation et de la paix sociale entre les communautés.

Il s'agit d'un **processus d'apprentissage souple et itératif** qui favorise la participation des différents groupes et qui évite les conflits liés à l'exclusion. L'intérêt est de pouvoir saisir les opportunités offertes par les mécanismes de régulation traditionnels sur lesquels peut être basée la future convention locale.

Plusieurs principes d'accompagnement, critères de qualités et conditions favorables sont à rechercher pour mener à bien un tel processus ouvert et pour qu'il aboutisse à l'émergence d'une convention locale :

- la représentativité des intérêts et des sensibilités : cela nécessite l'implication de tous les groupes ayant droits d'accès et d'utilisation aux ressources et espaces considérés,
- la légitimité des solutions : il s'agit-là d'un gage à leur promotion par les populations. Chaque règle correspond à une situation conflictuelle existante. Aucune convention locale n'est égale à l'autre, chaque convention correspond à une situation spécifique.

<sup>29</sup> Banzhaf M. 2005, Hautcoeur F., 2001, Bonnet B., 2003.

<sup>30</sup> Banzhaf M. Jouve Ph., 2002.

- le respect des droits d'auteurs pour les conventions locales : il doit relever pleinement des populations depuis son ébauche jusqu'à sa finalisation.

L'encadré ci-dessous fournit un exemple de contenu des règles et accords de gestion passés dans le cadre de ce type de démarche.

**De la réorganisation de l'espace et des modalités d'exploitation des ressources naturelles <sup>31</sup>:**

1. l'organe de concertation, avec l'appui des services techniques, procède à la détermination des espaces affectés aux pâturages et ceux affectés aux cultures,
2. la coupe abusive du bois (abattage systématique et tout ce qui peut entraîner la mort de l'arbre), et les feux de brousse sont strictement interdits. Toutefois, sur proposition de l'organe de concertation, une autorisation spéciale peut être délivrée par les services techniques compétents,
3. en toute saison, aucun animal n'est autorisé à demeurer sur les cures salées avant et après l'exploitation. De même l'implantation de champs sur les berges et les couloirs de passage menant aux mares est interdite. La surveillance de la cure salée incombe au village de Darkoye-Kelshouk,
4. l'organe de concertation, les utilisateurs externes des ressources naturelles, le concessionnaire et les services techniques se concerteront autour des activités de chasse et de pêche. Les retombées de ces activités seront conformées aux dispositions légales en vigueur,
5. la période de début et de fin de la garde des animaux sera déterminée chaque année par l'organe de concertation et fera l'objet d'une large diffusion par l'administration,
6. l'accès à la zone est interdit à tout animal atteint de maladie contagieuse après diagnostic du service technique chargé de l'élevage,
7. l'implantation de site maraîcher aux abords des mares est subordonnée à l'accord préalable de tous les hameaux situés du côté concerné....

**d. L'intérêt de ces démarches conventions locales.**

Les démarches d'accompagnement des conventions locales apparaissent comme très diverses suivant les approches et les contextes institutionnels<sup>32</sup>. Il n'est pas simple d'en tirer un bilan en quelques points communs, mais nous tenterons ici de mettre en évidence les principaux champs d'impacts ainsi que les questions que soulèvent encore de telles démarches.

IIED propose une lecture de l'impact des conventions locales suivant quatre champs que nous examinerons successivement et qui se recoupent avec l'examen récent fait la GTZ en 2005 dans son analyse des impacts socio-économiques des conventions locales :

- les impacts organisationnels et politiques,
- les impacts en terme de renforcement des liens sociaux ou cohésion sociale,
- les impacts économiques,
- les impacts en termes de conservation de la biodiversité,

<sup>31</sup> Banzhaf M., oct. 2005.

<sup>32</sup> En Mauritanie par exemple du fait du poids juridique accordé par le Code Pastoral aux conventions locales, la démarche est fortement normée et procède au préalable d'un processus de reconnaissance officielle d'associations locales représentatives et reconnues dans leur autorité sur un territoire et des ressources communes bien définis. C'est seulement une fois cette étape juridique et foncière franchie que peut intervenir la concertation plus approfondie au sein de ces associations représentatives des usagers sur les règles de gestion des ressources communes (cf. GTZ-ECO-IRAM, 2005).

**i. Les impacts organisationnels et politiques semblent transparaître de la plupart des expériences.** La force de l'approche mise en place réside dans sa capacité à **favoriser les échanges d'expériences entre communautés, entre villages et entre les instances** qui se sont structurés parallèlement, autour de diverses problématiques et qui ont suivi des évolutions très différentes au cours du processus. Ces échanges permettent indéniablement de **tisser des liens et de renforcer les dynamiques d'organisation et d'engagement des responsables locaux** pour une meilleure gestion des ressources naturelles de leur espace.

**Sur le plan du renforcement des capacités locales on note en particulier :**

- **une certaine réappropriation de la responsabilité de l'avenir du territoire et de son patrimoine :** la réflexion centrée sur un espace inter villageois assez large, comportant un certain nombre de ressources clefs favorise une dynamique de ré-appropriation de la responsabilité de gestion du territoire et des ressources par les communautés locales. On relèvera aussi tout l'intérêt de ce type d'**expérimentation conjointe de méthodes d'analyse, de planification et de suivi. Elle oblige indéniablement chacun à porter un nouveau regard sur l'espace et les ressources, sur les phénomènes de dégradation en jeu et sur les modalités susceptibles de les circonscrire.**
- **une volonté locale d'agir sur l'avenir :** Des objectifs concrets à moyens termes sont le produit d'un large processus de concertation inter-villageois, faisant également intervenir le regard des techniciens et des services concernés.
- **une organisation opérationnelle:** des comités, des instances locales sont mises sur pied de manière spontanée par les intéressés. Elles élaborent et exécutent un programme de travail annuel et s'appuient aussi sur des tâches essentielles et concrètes de suivi des ressources à gérer.

**L'articulation Décentralisation et GRN constitue un des axes importants des conventions locales.** Pour les collectivités locales au Mali, au Sénégal et en Mauritanie, les conventions locales constituent une stratégie possible permettant le transfert de compétence en gestion des ressources naturelles dans le cadre de la décentralisation. En Mauritanie, le Code Pastoral<sup>33</sup> accorde un rôle majeur aux conventions, qui une fois validées par l'administration deviennent opposables à tout autre texte juridique. Les conventions locales permettent dans ce cadre d'instaurer une concertation pluripartite entre l'Etat et ses services déconcentrés, les collectivités locales et les populations à travers leurs associations. Ceci induit des évolutions significatives dans le jeu relationnel entre ces différents acteurs. L'établissement d'un dialogue constructif est un préalable indispensable à une gouvernance locale efficace et durable des ressources naturelles.

**ii. Les impacts en terme de renforcement des liens sociaux ou cohésion sociale,** sont mis en évidence concrètement dans la réduction des conflits liés à l'accès et à l'exploitation des ressources. Plusieurs facteurs contribueraient à cette tendance : la meilleure information des usagers à l'égard de règles locales mieux reconnues, meilleure transparence dans la gestion, dissuasion des pénalités définies en cas de non respect, prévention par les mesures de zonage, bornage, définition de calendrier précis d'exploitation...

Si l'on se réfère en particulier au Sahel burkinabé<sup>34</sup>, le système de suivi-évaluation mis en place par le programme, basé sur les analyses des usagers, aurait enregistré une réduction significative des conflits agro-pastoraux de près de 75 %.

---

<sup>33</sup> Ktour D. O. , Marty A., 2002.

<sup>34</sup> Banzhaf M., op. Cité.

**iii. les impacts économiques des conventions locales sont peu documentés en matière de ressources pastorales.** L'analyse des bénéfices tirés des conventions locales dans le Sahel Burkinabé se limite aux avis des éleveurs qui considèrent que les mesures de gestion qu'ils ont mis en place permettent de bénéficier de stocks sur pieds plus importants, réduisant ainsi la période de soudure et les pertes qui lui sont généralement associées. Il est difficile d'aller au-delà en l'absence d'un système de suivi des troupeaux lourd et coûteux à mettre en place. En revanche l'étude de Banzhaf (2005) a pu approfondir l'analyse des effets économiques des conventions locales de gestion des ressources halieutiques du Mayo Kébbi (mesures de mises en défens des réserves de pêches). Les effets économiques sont nombreux et spectaculaires dans ce cadre de gestion d'une ressource commune : 20 millions Fcfa par mise en défens et par an, doublement des revenus des pêcheurs, augmentation de la place des femmes dans la commercialisation du poisson, développement des transports rapides du poisson, renforcement des ressources des groupements de pêcheurs, création d'emplois et de services induits...

**iv. Les impacts en matière de conservation de la biodiversité et de restauration du patrimoine naturel ne sont pas toujours faciles à mesurer.** Les conventions locales, qui visent une meilleure gestion des ressources pastorales, contribuent de manière évidente à la conservation de la biodiversité chaque fois que la vocation pastorale de tel ou tel espace est garanti. Ces espaces, aires pastorales, couloirs de transhumance, berges de mares ou de cours d'eau sont alors soustraits à la mise en valeur agricole (cette dernière entraîne généralement un appauvrissement incomparable des milieux du fait de la défriche et de la disparition généralisée des jachères). Là où les réglementations locales ont visé la protection-régénération des pâturages comme dans le Sahel burkinabé, on constate une augmentation du taux de couverture du sol et la régénération de certaines espèces profitant des mises en repos temporaires notamment en ce qui concerne les ligneux. A ce niveau, les effets des conventions locales portant sur les mises en défens halieutiques semblent faire l'unanimité sur leur impact en matière de régénération des espèces. Le débat avec les professionnels de la pêche sur les résultats du suivi pêche est particulièrement important, certains pêcheurs estiment avoir découvert des espèces qu'ils n'avaient jamais aperçues auparavant.

L'analyse de ces différents champs d'impacts des conventions locales met en valeur des atouts certains, mais il faut souligner qu'elles supposent un accompagnement dans la durée, qui sont le propre d'interventions centrées sur le renforcement des capacités locales de gestion. La réussite et la viabilité de ces conventions locales ne sont cependant pas innées, elles dépendent de facteurs à la fois internes et externes sans lesquels ces expériences peuvent assez rapidement s'affaiblir, s'effacer ou disparaître (il convient de rappeler qu'elles reposent sur des organisations locales gérées de manière quasi bénévole par les populations locales.

Les facteurs endogènes qui s'avèrent déterminants sont liés à l'approche des phases d'initiation et d'accompagnement et à la qualité du processus de concertation souvent liée au temps de réflexion accordé à la construction commune des règles de gestion.

Les facteurs externes mettent notamment en cause le rôle de l'administration et de ses agents vis à vis des engagements reconnus dans les conventions, le poids juridique variable qu'elle peut apporter à ces arrangements et l'articulation des instances locales de gestion avec les collectivités territoriales.

Pour que ces processus de concertation, destinés à la gestion locale des ressources, soient considérés comme viables et efficaces dans la durée, pas moins de cinq critères essentiels doivent

être respectés (ce qui en dit long sur l'importance à accorder à l'accompagnement de ces conventions locales) :

- **la légitimité interne des conventions locales** (représentation des différents groupes concernés dans le processus de concertation),
- **l'équité des solutions et des mesures de gestion** sur lesquelles sont basées les conventions locales (respect des différents droits d'usage et de leur hiérarchie),
- **la légalité des dispositions réglementaires vis à vis des lois et des textes en vigueur** aux autres échelles,
- **l'institutionnalisation des conventions locales** au niveau des populations locales concernées, mais aussi en lien avec leur environnement local, régional et national,
- **la rentabilité des mesures de gestion**, fonction des retombées économiques qui découlent de l'application des règles au profit des populations initiatrices.

### ***3.2.3 L'approche gestion décentralisée des ressources pastorales et agro-pastorales***

Ce type d'expérience s'intéresse également à l'élaboration de conventions locales, mais dans un contexte institutionnel et juridique beaucoup plus contraignant : ces conventions locales sont définies comme de véritables actes juridiques au sein du Code Pastoral Mauritanien.

**a. La démarche expérimente une forme particulière de gestion décentralisée des ressources naturelles.** Elle s'inscrit dans un processus de contractualisation des responsabilités de gestion et de négociation entre les acteurs locaux (autorités coutumières, groupes d'utilisateurs divers, communes, administration, organisations socioprofessionnelles). Ce processus ne peut aboutir sans une implication effective de trois acteurs clefs: les collectivités mobilisées dans le cadre de ces associations de gestion locale, l'administration (Wali et Hakem), et les services techniques (Délégation Régionale MDRHE et inspecteurs au niveau Moughaata).

L'expérience engagée au Guidimagha a parcouru des étapes décisives pour **la mise en application de l'ouverture faite à la décentralisation des ressources naturelles par le Code Pastoral**. Elle a notamment abouti avec succès à l'étape clef de la **faisabilité juridique et institutionnelle** de la mise en place de ces entités locales de gestion. Les associations locales reconnues et disposant du mandat de gestion des ressources communes sont maintenant soumises à l'épreuve de la gestion au quotidien: gestion transparente des finances, gestion viable des ressources, médiation des intérêts multiples des usagers.

**b. les premiers enseignements utiles :** Au stade actuel il est trop tôt pour établir un bilan approfondi de l'expérience, mais au demeurant un certain nombre d'enseignements utiles peut être tiré et susciter des réflexions pour le développement de cette approche originale dans d'autres contextes du pays.

La spécificité de l'approche vient du fait qu'elle **fait évoluer la responsabilité foncière de la gestion des ressources naturelles communes**.

Tout en s'appuyant sur la hiérarchie des droits d'accès aux ressources existants (reconnaissance des droits prioritaires et des droits des tiers), elle met en pratique des conditionnalités rigoureuses au plan social (représentativité des différents usagers) et environnemental (suivi écologique impacts gestion décentralisée).

**Implication et mobilisation des communautés.** L'accompagnement des étapes de constitution et de reconnaissance des associations locales de gestion des ressources communes a confirmé une des attentes maintes fois mentionnées par la plupart des usagers des ressources au cours des phases de diagnostic et de concertation: *"ce qui importe c'est que l'administration nous reconnaisse le droit de gérer les ressources naturelles"*. La mobilisation des intéressés n'a pas fait défaut lors des différentes étapes (difficiles) de constitution des entités, de délimitation de l'emprise foncière des espaces considérés et d'élaboration des premières règles de gestion. La configuration sociale de ces entités montre que les centres de décision locaux se sont fortement impliqués dans le processus (membres des autorités villageoises, membres des conseils communaux, représentants des éleveurs). Des demandes d'appui pour une telle démarche sont également formulées par d'autres villages et par certaines communes témoignant de l'intérêt pour ce processus de décentralisation.

### **c. Contraintes à lever et interrogations :**

**La phase d'élaboration des règles de gestion est délicate et nécessite un apprentissage dans la durée.** Après avoir recensé les multiples principes et règles traditionnelles, il est procédé à l'élaboration d'un format harmonisé de convention locale. Il s'agissait de simplifier le processus pour qu'il aboutisse dans des délais acceptables à la production de premières règles de gestion générales. Il s'agissait également de faciliter la reconnaissance de ces conventions locales par l'administration. Une fois ces conventions reconnues, les associations sont habilitées à exercer leur mandat de gestion. On aborde alors le deuxième point délicat : le développement organisationnel. Cet apprentissage de la gestion passe par la mise en pratique de règles de gestion transparentes des ressources financières générées à la suite de la mise en place de l'organisation et de ses règles. Cette gestion transparente contribuera fortement à la reconnaissance des gestionnaires.

**Mais le recouvrement des redevances et des frais de gestion nécessaires à la viabilité de ces associations engage aussi les bureaux des associations.** L'introduction du principe du droit d'accès payant aux ressources pour les prélèvements chaque fois qu'ils vont au-delà des besoins domestiques de base est révolutionnaire. Associations et administration sont engagées pour mettre en pratique ce principe dans le cadre des conventions locales. Sa mise en application suppose un gros travail de diffusion, d'explication et de débat avec les différentes catégories d'usagers. Les bureaux des associations doivent d'abord poursuivre l'élargissement de la base d'adhésion aux conventions, tant au niveau des populations résidentes que des usagers temporaires (transhumants notamment). Enfin un travail important s'ouvre dans la mise sur pieds de mesures de gestion susceptibles de développer des pratiques de régénération efficaces des ressources. La reconnaissance et l'efficacité de ces mesures aux yeux des usagers permettront de renforcer la justification des cotisations qu'ils sont censés acquitter. Ceci est particulièrement vrai pour la gestion du pâturage sur laquelle les associations s'engagent avec prudence, au vu du poids politique et économique de l'élevage tant sédentaire que transhumant au Guidimgha.

**Soutien de l'administration et des services techniques.** Mener à bien une telle démarche suppose que l'Etat s'investisse pleinement dans ce transfert de responsabilités de la gestion des ressources naturelles. Les textes fournissent des ouvertures pour une telle expérience, notamment le Code Pastoral. Mais il s'agit aussi de réussir à imprimer un changement radical sur le terrain dans les relations entre services chargés du contrôle de l'exploitation des ressources et les populations organisées qui aspirent à une meilleure gestion des ressources dont dépend souvent directement leur survie. Au stade actuel de l'expérience, l'administration a joué son rôle en accompagnant et en procédant à la reconnaissance de sept premières conventions locales élaborées par les neuf associations appuyées par le ProGRN. Les préfets ont un rôle de soutien essentiel au processus. Ils constituent un recours crucial en cas de conflit d'intérêt ou de

compétences. Ils ont également un grand rôle à jouer aux côtés des élus et des associations pour une diffusion plus large de ces conventions locales.

**La transformation des fonctions et des pratiques des inspecteurs chargés du suivi des ressources naturelles est plus problématique.** A ce niveau c'est une véritable révolution culturelle qui doit s'opérer pour passer de fonctions de répression et verbalisation peu transparentes, à une fonction d'appui conseil et suivi de la gestion décentralisée. Cela suppose un appui spécifique dans ce sens et de toute évidence un renouvellement profond des ressources humaines en présence sur le terrain. Il est nécessaire de s'assurer qu'elles sont effectivement disposées et aptes à accompagner ce processus en rupture totale avec les pratiques constatées jusque là et dénoncées par les usagers locaux.

**d. Conclusion.** Les conventions locales constituent dans cet exemple un instrument très utile à la reconnaissance officielle de la responsabilité de gestion durable des ressources naturelles au profit d'organisations locales représentatives des usagers. Les mesures et règles qu'elles portent sont issues d'un processus de concertation entre usagers tel que veut le promouvoir le Code Pastoral.

**Cette procédure de transfert de mandat de gestion au profit d'organisations locales inter-communautaires** répond de toute évidence à des attentes fortes sur le terrain. Les associations concernées ne tardent pas à se saisir du pouvoir de régulation de l'accès aux ressources qui leur est ainsi formellement accordé pour tenter de limiter les prélèvements miniers (souvent au seul profit d'usagers externes, bien insérés dans les réseaux commerciaux).

Au-delà de cet **acquis important sur le plan juridico-foncier**, les conventions locales doivent faciliter les innovations et permettre le développement de pratiques d'exploitation viable pour concilier exploitation et protection des ressources naturelles. Elles ne doivent pas constituer des codes figés et rigides. **L'adjonction progressive de régimes particuliers et de procédures de révision devraient en faire un instrument souple et perfectible**, permettant l'adaptation des règles au fur et à mesure de l'expérience acquise par les associations.

Pour peu que les services d'environnement aient la volonté d'accompagner au fond des choses ce type de transfert, celui-ci devrait se traduire à moyen terme par un impact sur la qualité et la quantité des ressources naturelles.

#### **4 Quels questionnements spécifiques en termes d'organisations de gestion des ressources pastorales et agropastorales ?**

Les processus de concertation et de négociation multi-acteurs apparaissent aujourd'hui comme la clé indispensable pour atteindre l'objectif de gestion viable des ressources naturelles.

Le passage en revue de plusieurs types d'expériences au Sahel montre qu'il n'existe pas une seule voie dans le domaine des organisations de gestion concertée à promouvoir. En revanche on met en évidence un certain nombre de principes méthodologiques fondés sur le dialogue et l'implication maximale des acteurs. Leur application soulève encore un certain nombre de questions qui méritent d'être nourries par ceux qui accompagnent de tels processus. Pour ouvrir cet espace de débat, nous en ébaucherons quelques-unes qui nous semblent cruciales au vu des expériences parcourues dans le cadre de cette note.

#### **Comment faire pour que les plates-formes de concertation mises en place lors d'un projet fonctionnent durablement de façon autonome à la fin de l'intervention extérieure ?**

Jusqu'à présent les situations qui y parviennent semblent extrêmement rares. Toutefois, les progrès récents, même fragiles, d'une part, dans la reconnaissance des spécificités pastorales et leur pertinence et, d'autre part, en matière d'Etat de droit, de démocratisation et de liberté d'expression et d'association, rendent un tel espoir plus vraisemblable.

### **Comment mieux intégrer les savoir-faire locaux en matière de gestion et de médiation ?**

Il convient de reconnaître que les projets ont trop tendance à ignorer ou à faire table rase des systèmes en place qui sont l'aboutissement d'une longue histoire. Ces organisations souvent informelles, non écrites, n'en représentent pas moins un cadre normatif pour les usagers. Là où ces systèmes fonctionnent encore (on les appelle fréquemment à tort ou à raison "traditionnels"), ne vaut-il pas mieux éviter de les perturber encore plus en voulant y substituer de nouveaux principes? Est-on sûr chaque fois de faire mieux que ces derniers?

Cela n'empêche pas de reconnaître des configurations où les anciens systèmes n'arrivent plus à fonctionner, notamment quand la mobilité est par trop bloquée ou que les conflits se multiplient sans trouver de solution viable. Là, il faut sans doute inventer de nouvelles approches. Mais sans rejeter nécessairement tous les mécanismes qui faisaient l'intérêt des vieux modes de régulation.

**Quelle place accorder aux organisations d'éleveurs ou d'agriculteurs dans ces processus de concertation multi-acteurs?** Les organisations professionnelles existantes au Sahel, notamment celles structurées autour du soutien au pastoralisme sont bien sûr sensibles à ces questions et doivent être fortement impliquées dans ces processus. Mais ont-elles suffisamment de légitimité pour animer directement un processus qui requiert une forte cohésion sociale, voire un travail important de médiation en mettant nécessairement face à face des groupes ou des individus en compétition, voire en litige et qui, de ce fait, sont obligés de négocier entre eux ?

**Comment les règles définies peuvent-elles intégrer et sécuriser pleinement la hiérarchie des droits et être équitables?** La gestion des pâturages en milieu ouvert suppose un système qui **n'exclut a priori aucun usager**. C'est là une préoccupation présente en filigrane dans les expériences relatées. Les démarches doivent permettre la négociation de mesures à adopter dans le cadre d'un aménagement du territoire qui soit capable de faire cohabiter les diverses composantes y compris les non ressortissants. Cette ouverture aux tiers, loin de correspondre à un « laisser-faire », s'accompagne de règles qui, pour être acceptées, doivent apparaître comme équitables.

**Quels rôles les communes doivent-elles jouer en matière de régulation et d'aménagement de l'espace et comment peuvent-elles prendre part et soutenir les organisations mises en place sur leur territoire ?** Tout ne relève pas automatiquement de la gestion directement communale, y compris dans le domaine pastoral. Ne pourrait-on pas ainsi s'interroger, si tel devait être le cas, sur la pertinence d'une gestion des points d'eau sous l'égide des seuls élus ? Les organisations de gestion concertée ne devraient-elles pas voir leurs rôles renforcés pour qu'elles soient à même de négocier avec le pouvoir communal comme avec les représentants de l'Etat et aussi les chefferies qui gardent leurs prérogatives. Cette pluralité d'organisations devrait être un excellent stimulant pour les communes, la démocratie et le développement local durable.

**Comment aborder la question du paiement des droits d'accès aux ressources communes pour permettre la viabilité des organisations de gestion concertée des ressources pastorales et agro-pastorales ?**

Rares sont les projets qui ont pu faire accepter par les éleveurs le paiement de l'herbe d'un parcours collectif. Pourtant on voit se développer des nombreuses pratiques de paiement de l'accès à l'eau souvent au mépris de la loi et de tout souci d'équité. Les communes entrevoient également des sources de revenus non négligeables à leur portée grâce au contrôle qu'elles peuvent exercer sur les puits publics, sur les déplacements des éleveurs mobiles. Comment faire en sorte qu'une régulation équitable soit mise en place et que les prélèvements financiers opérés se fassent au profit d'investissements renforçant la gestion viable des ressources pastorales et agro-pastorales ?

## **5 Principales références bibliographiques des documents utilisés**

Aubague S., Awad Fizzani A., Le Nord Batha Ouest en 2004, diagnostic pastoral, programme d'hydraulique pastorale au Tchad Central « Almy al Afia », ANTEA-IRAM, AFD, décembre 2004, 79 p. + annexes.

Banzhaf M., Reounodji F., Tchaoua W., la sécurisation des systèmes pastoraux au Tchad : enjeux et éléments de réponse, octobre 2005, Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Élevage au Tchad, Iram, 110 p.

Banzhaf M., Kirsch-Jung K., Les impacts socio-économiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles, la contribution des conventions locales à la lutte contre la pauvreté, Réseau sectoriel développement rural Afrique. Groupe de travail gouvernance des ressources naturelles, Projet Pilote droit foncier et systèmes fonciers, GTZ, avril 2005, 98 p.

Banzhaf M., Jouve Ph., Analyse comparée de la prise en compte de la lutte contre la désertification : PADL et PSB au Burkina Faso, in Lutte contre la désertification dans les projets de développement, CSFD, AFD, 2002. pp. 71-105.

Bayard I., Bonnet B., Danguioua A., Lambert A. et Ogunwale S.A., 2001. Commercialisation des produits de l'élevage en zone pastorale. Paris, Iram, 146 p. + Annexes.

Beidou H., Bonnet B. et Guibert B., Identification d'un programme de développement pastoral et agropastoral. Iram, Etude d'identification, rapport définitif, 2<sup>o</sup> version, mars 2003, 130 p.

Bonnet B., Aulong S., Goyet S., Lutz M., Mathevet R., Gestion intégrée des zones humides méditerranéennes, Concepts, enseignements et démarches pour intégrer la conservation aux dynamiques des territoires, n°13 MedWet, Iram-Tour du Valat, PNUD/FEM, 159 p., 2005

Bonnet B., Z'Nagui M.O., Ahmed el Hadj N.S.O., Wane M. L., Gestion locale des ressources naturelles au Hodh el Gharbi, Programme gestion des ressources naturelles, ProGRN-GH, GTZ, ECO-Iram, décembre 2005, 63 p..

Bonnet B., Marty A., Demante M.-J. Hydraulique et sécurisation des systèmes pastoraux au Sahel. Appui à la gestion locale. Iram, Paris & Montpellier, démarches et méthodes, 2005, 27 p.

Bonnet B., Banzhaf M., Giraud P.-N., Mahamat I., Analyse des impacts économiques, sociaux et environnementaux des projets d'hydraulique pastorale financés par l'AFD au Tchad, AFD, Iram, mai 2004, 193 p.

Bonnet B., Chartes de territoires et conventions locales : vers un renforcement de la gouvernance des ressources naturelles ? Iram, Bamako 2-5 décembre 2003, 16 p.

Bonnet B., Accompagnement des instances locales de gestion des ressources naturelles, analyse d'une expérience en cours dans le Sud-Ouest du Tchad. De la participation à l'empowerment, Journées d'Etudes Iram, septembre 2003, 14 p.

Bonnet B., Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, IIED, dossier n°94, août 2000. 24 p.

Bourbouze A., Lhoste P., Marty A., Toutain B., Problématique des zones pastorales, in Lutte contre la désertification dans les projets de développement pp. 41-59, Agence Française de Développement, Comité Scientifique Français de la Désertification, 2002.

Colin de Verdière P., Les conséquences de la sédentarisation de l'élevage au Sahel. Etude comparée de trois systèmes agro-pastoraux dans la région de Filingué, Niger, Thèse présentée pour l'obtention du titre de Docteur à l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon, 1995, 220 p.

Dah Ould Ktour, Marty A., Gestion concertée des espaces pastoraux : diagnostic et propositions, Projet de Développement Rural Intégré du Guidimagma, GTZ-ECO-IRAM, janvier 2002

DED-LUCOP, 2005. Compilation de documents sur le Pastoralisme, le Foncier et la Décentralisation. CD, Doc-JC 14 jan 2005.

GTZ-ECO-IRAM, Gestion décentralisée des ressources naturelles, descriptif sommaire de l'approche, Programme Gestion des Ressources Naturelles, Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles Guidimagma et Hodh el Gharbi, juillet 2005, 6 p

Hautcoeur F., Busacker D, Demante M-J., Bonnet B., La gestion intercommunautaire des ressources naturelles, outils et démarches développés par le Projet Conservation et Gestion des Ressources Naturelles dans la Mayo Kebbi Ouest, ECO-IRAM-GTZ, juillet 2001, 172 p.

Hesse C., Trench P., Qui gère les ressources communes, pour une gestion inclusive et durable, Securing the commons N°1, IIED, SOS Sahel, mai 2000, 39 p.

IIED, Les conventions locales au Sahel : un outil de co-gouvernance des ressources naturelles, Conférence Sous-Régionale, Bamako, 2 au 5 décembre 2003.

Kalaora B. - La concertation, outil ou art de vivre ensemble? in La Gestion concertée dans les espaces naturels protégés de montagne, Montagnes Méditerranéennes, n°18, décembre 2003.

Kirsch-Jung K.P., Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles. Recueil des expériences de la Coopération Technique Allemande en Afrique francophone, Eschborn : GTZ, 2000.

Hochet P., La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Kouri, association agriculture/élevage, Organisation paysanne et négociation dans le Minyankala (Sud-Est du Mali), EHESS/CLAIMS, InterCoopération, GRET, 2005.

Lavigne-Delville P., Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest? Etudes de l'AFD, GRET, Janvier 2001, 57 p.

Maidaji B., Evolution des approches de gestion des pâturages et résultats des actions pilotes en zone pastorale, nd. 8 p., in cd-rom Pastoralisme, foncier et décentralisation au Niger, DED-LUCOP, janvier 2005.

Marty A., Quelles organisations pour la gestion des pâturages? Réflexion autour de quelques approches, communication atelier régional portant sur la Zone Sahélienne Ouest Africaine, Niamey, Iram, 2-6 octobre 2000. 14 p.

Marty A., La gestion des terroirs et les éleveurs : un outil d'exclusion ou de négociation ? in Jouve P., Gestion des terroirs et des ressources naturelles au Sahel, Actes du séminaire, 2-3 avril 1996, Montpellier France, CNEARC.

Mermet L. - Stratégies pour la gestion de l'environnement, l'Harmattan, Collection Environnement, 201 p., 1992.

Niamir-Fuller M., Un bref aperçu sur l'évolution de l'approche au développement pastoral en Afrique, communication à la consultation technique pastorale, Ouagadougou, 24-27 mars 1998.

Scoones I., Nouvelles orientations du développement pastoral en Afrique, vivre dans un environnement incertain, CTA Karthala, 1999, 362 p.

Thébaud B., Grell H., Mische S., vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le Nord du Sénégal, IIED, Programme Zones Arides, dossier n° 55, avril 1995.

Wéber J. – Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social? Communication au colloque de Hararé. 1996.

Wéber J. - Gestion des ressources renouvelables : fondements théoriques d'un programme de recherche, 1995, 21 p.