

BURKINA FASO

Ministère de l'Agriculture
et des Ressources Animales

PRASET

01 B.P. 1485 OUAGADOUGOU 01

Tél. : 30-88-60

Fax : 31-25-43



Projet N° 91.2219.3-01.100

*ATELIER DE DAKAR SUR LA GESTION DES
CONFLITS LIES AUX RESSOURCES PASTORALES*

DAKAR 21-25 OCTOBRE 1996

H. OUEDRAOGO

R. ROCHETTE

NOTE INTRODUCTIVE

1 - Introduction

Le Projet régional d'appui au secteur de l'élevage transhumant (PRASET) a pour objectif global *l'exploitation des régions arides et semi-arides en vue de la couverture des besoins croissants de la population en produits animaux*. Dans le cadre de la présente phase, le PRASET s'est fixé comme objectif spécifique de *diffuser les éléments disponibles sur le concept de l'élevage transhumant sous des formes utilisables par les décideurs et d'oeuvrer à leur mise en oeuvre en collaboration avec les différents partenaires*.

La réalisation de ces objectifs se situe dans le cadre global de la réflexion et des actions engagées au Sahel sur la gestion des ressources naturelles et le développement durable. Depuis le début de la décennie, deux processus complémentaires ont orienté cette réflexion :

- le CILSS et le Club du Sahel ont initié une concertation sahélienne qui a abouti à la **Rencontre régionale de Praïa** sur le foncier et la décentralisation (juin 1994) ; les conclusions de cette rencontre synthétisées dans la "Déclaration de Praïa", marquent le départ d'un mouvement de décentralisation de la gestion des ressources naturelles et du territoire au Sahel ;

- la Conférence mondiale de Rio a initié une négociation internationale qui s'est conclue en juin 1994 par la signature de la **Convention internationale sur la lutte Contre la Désertification (CID)** ; la mise en oeuvre de la CID a commencé par un processus de concertation pour l'élaboration de Programmes d'Action Nationaux (PAN) déjà en préparation dans certains pays.

La Déclaration de Praïa et la CID ont mis au premier plan de la politique de gestion durable des ressources naturelles, le rôle fondamental de la participation, de la concertation et du partenariat avec les populations et leurs organisations.

La Déclaration de Praïa et la Convention ont consacré notamment la conclusion que la gestion participative des ressources naturelles pour progresser dans le sens du développement durable, doit bénéficier :

- d'un cadre législatif et institutionnel favorable à son exercice, en particulier par la reconnaissance de pouvoirs de gestion des collectivités locales et la prise en compte de leurs pratiques locales ;

- d'un cadre économique favorable qui permette aux populations de tirer des profits et des avantages de la gestion améliorée de leurs ressources.

Dans ce contexte, le PRASET a focalisé son action en faveur du pastoralisme ; il préconise notamment la gestion des ressources pastorales par les éleveurs eux-mêmes, en fonction de leurs pratiques et en concertation avec leurs partenaires sur le terrain (agriculteurs, services publics, ONG et projets de développement).

Par ailleurs, le PRASET collabore avec d'autres projets et organismes, plus spécialisés sur les questions économiques de l'élevage (CILSS notamment).

Les organisations pastorales ont été les interlocuteurs privilégiés du PRASET et ont fait valoir leurs points de vue dans le déroulement de son programme. Celui-ci a été marqué par trois temps forts : il s'agit des rencontres de Ouagadougou, de Bamako et de Bobo-Dioulasso.

- **La rencontre de Ouagadougou** sur "les systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles et l'harmonisation des règlements en matière de pastoralisme" (Janvier 1995) a réuni l'ensemble des partenaires du développement pastoral (services techniques, projets, associations pastorales, types).

La rencontre de Ouagadougou a formulé d'importantes propositions en faveur du développement pastoral :

- Prise en compte de la notion de mise en valeur pastorale dans les législations foncières et adaptation du cadre législatif aux principes de mobilité et de flexibilité à la base de l'exploitation pastorale.

- Soutien de l'option décentralisation qui donne aux collectivités locales le pouvoir de gérer les espaces relevant de leur autorité et de décider des modes de mise en valeur de ces espaces.

- Création ou développement d'instances locales de règlement des conflits oeuvrant sur la base de la concertation et de la conciliation.

- Appui aux institutions et organisations locales, celles pastorales notamment, dans le sens du renforcement de leur capacité de représentation et de négociation et du développement de systèmes d'épargne et de crédit ouverts aux besoins du pastoralisme.

- **La rencontre de Bamako** (mai 1995) a permis aux leaders des organisations pastorales, d'approfondir les conclusions de la rencontre de Ouagadougou et d'exprimer les points de vue spécifiques des pasteurs :

- l'atelier a réaffirmé que le pastoralisme et la transhumance sont des modes adaptés de mise en valeur des zones pastorales et agro-pastorales ;

- il a insisté sur les besoins d'information, de sensibilisation et de formation ainsi que sur la nécessité de prendre en compte les savoir-faire traditionnels ;

- les éleveurs ont souhaité la promotion d'une gestion concertée et à la base des conflits pastoraux, ainsi que l'instauration d'une justice saine et équitable.

ils ont réaffirmé la nécessité d'une meilleure intégration des femmes pasteurs dans les instances locales de décision et dans les forums nationaux, sous-régionaux et internationaux relatifs au pastoralisme.

- **La rencontre de Bobo-Dioulasso** (juin 1996) a réuni les organisations pastorales autour du thème de la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales.

L'atelier a formulé les principales propositions ci-après :

- *la révision des lois foncières est indispensable pour y intégrer les préoccupations spécifiques au pastoralisme et assurer la sécurité foncière des éleveurs ;*
- *il est nécessaire d'instaurer une équité entre agriculture et élevage dans les politiques et projets de développement et dans le règlement des conflits ;*
- *il faut développer le dialogue et la concertation entre les différents acteurs car les éleveurs à eux seuls ne peuvent agir efficacement...*
- *chacun des acteurs du développement pastoral (éleveurs, ONG, Etat, bailleurs de fonds ...) doit assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent.*

L'atelier de Dakar constitue une quatrième étape dans le processus de réflexion engagé à l'initiative du PRASET. Le point de vue des éleveurs est connu : les causes de conflits sont identifiées et hiérarchisées ; les dysfonctionnements de la gestion des conflits sont répertoriés et analysés, leurs acteurs sont caractérisés et leurs responsabilités relatives ciblées. **Il s'agit pour l'atelier de Dakar**, qui réunira les partenaires techniques des organisations pastorales (administrations, services techniques, bailleurs de fonds, projets, ONG), **de partir de ces acquis pour formuler des propositions concrètes et opérationnelles en faveur du développement pastoral.**

La problématique de l'atelier pourrait se formuler comme suit : les éleveurs ont mis sur la table le produit de leurs concertations ; ils savent ce qu'ils ne veulent plus et ce qu'ils veulent ; ils savent aussi qu'ils ne peuvent pas tout régler par eux-mêmes et qu'ils ont besoin des décisions, des accords et des appuis des autres exploitants des ressources naturelles, de l'Etat, de ses services techniques et des institutions d'aide internationale.

La question posée à l'atelier est donc la suivante :

- **quelle action engager sur tel point et tel autre ? Pourquoi engager cette action? Comment ? Qui fera quoi ?**

L'atelier ne répondra pas à toutes les demandes présentées à Bobo. L'important est qu'il **propose des actions sur des points importants susceptibles de développements futurs**. L'éleveur sait le temps, la patience et la ténacité qu'il faut pour reconstituer un troupeau décimé par la sécheresse ; il attend de l'atelier qu'il réponde à la question suivante :

- quels sont les premiers pas de la reconstruction de la place de l'élevage dans l'économie, la société et l'espace Sahélien.

2 - L'exigence de prévention et de gestion équitable des conflits.

2.1- L'intérêt actuel du PRASET et de ses partenaires pour la gestion des conflits correspond à un besoin réel, à un moment où la situation se dégrade visiblement sur le terrain.

La persistance et l'aggravation des conflits pastoraux a de nombreuses conséquences négatives sur le développement de l'élevage. Ces conséquences concernent d'abord le troupeau lui-même qui, évoluant dans un contexte d'insécurité généralisée, voit sa productivité diminuer sensiblement.

Les conflits ont aussi des conséquences sur la gestion des ressources naturelles : une ressource litigieuse ne peut être ni aménagée, ni être valorisée ; elle est le plus souvent gelée dans l'attente d'un règlement satisfaisant et, se dégrade progressivement.

Enfin, les conflits ont des conséquences sociales dommageables pour les populations : la bonne entente, condition d'une exploitation sereine et efficace, fait place à la méfiance, à la suspicion et à l'hostilité, pendant que les contrats et les échanges traditionnels entre communautés se retrouvent paralysés.

Au total, on peut dire que les conflits créent un environnement défavorable au développement de l'élevage et à l'intégration entre agriculture et élevage.

Sur un autre plan, les conflits sont de plus en plus préoccupants car ils s'accompagnent désormais d'une montée des exclusions et des intolérances de toutes sortes. En l'absence de mécanismes appropriés de gestion, ces conflits constituent des risques majeurs pour l'avenir des communautés pastorales, et des sociétés concernées, car ils sont susceptibles à tout moment de dégénérer en affrontements aux conséquences imprévisibles.

*** Un cas majeur de dysfonctionnement dans le Delta intérieur du Niger, terre d'application de la Dina.**

Les deux fractions peuhles des Sassalbé et Sossolbé ont longtemps géré sans problème le pâturage commun (Harima) attribué par la Dina. Des dissensions sont apparues et ils ont soumis leur désaccord au pouvoir colonial qui a tranché en faveur d'un groupe. Après l'indépendance, les deux fractions ont entretenu leur désaccord que les djoros et les autorités traditionnelles n'ont pas su ou n'ont pas pu régler. Périodiquement et alternativement, les deux

groupes ont soumis leur conflit aux autorités administratives dont les décisions ont varié. Chacune des fractions a consenti des dépenses croissantes pour faire valoir son point de vue.

Finalement, un jour de 1995, les esprits se sont échauffés et les deux groupes se sont affrontés les armes à la main : plus de 20 morts ont été pleurés sans que le litige soit réglé.

Cette histoire résumée et simplifiée montre la nécessité de relancer les systèmes modernisés de concertation locale et de les conforter par des institutions fiables d'arbitrage et de justice.

2.2- Améliorer la gestion des conflits

La gestion efficace des conflits doit être envisagée dans sa triple dimension de prévention, de résolution et de suivi.

2.2.1- La prévention du conflit

- Très souvent, on a souligné que les conflits résultaient soit de l'absence de règles claires dans la gestion des ressources pastorales, soit de l'ambiguïté des règles existantes. Une bonne approche préventive des conflits consiste à prévoir "les règles du jeu" entre les différents acteurs. Dans ce sens, il importe que les différentes législations dotent les ressources pastorales stratégiques d'un statut clair, adapté à leur mode d'exploitation (mobilité, caractère collectif ...). Les différents ateliers sont allés plus loin en réclamant l'élaboration de codes pastoraux, en complément des codes fonciers et forestiers actuels.

Les futurs textes pastoraux doivent être simplifiés et accompagnés des textes d'application et instructions relatives à leur mise en oeuvre effective sur le terrain. Une **approche décentralisée dans l'élaboration des textes**, c'est à dire la reconnaissance aux collectivités territoriales, de compétences normatives en matière de gestion des ressources pastorales (zonage des parcours et champs, gestion des points d'eau, règlement des conflits ...) est susceptible de produire de meilleurs résultats en matière d'adaptation et de mise en oeuvre des textes.

- Les textes législatifs et réglementaires à eux seuls ne suffisent pas pour assurer une gestion efficace des ressources pastorales. Ces textes peuvent être adaptés aux différents besoins à travers l'**élaboration de contrats appropriés** entre l'Etat et les groupements d'éleveurs, et aussi entre exploitants ruraux .

- Les politiques actuelles de développement de l'élevage préconisent le désengagement de l'Etat, et la responsabilisation des communautés pastorales par rapport aux infrastructures et aux aménagements. Mais on constate que rien n'est fait pour donner les moyens (financiers surtout) à ces communautés d'assurer leur rôle ; d'où de nombreux conflits liés à la mauvaise gestion des infrastructures et des aménagements. Il semble indispensable d'**accorder une attention particulière aux politiques appropriées de crédit pastoral**, afin de donner les moyens aux groupements pastoraux de jouer efficacement leur rôle.

- Une politique d'organisation et de formation des éleveurs s'avère également indispensable pour renforcer leurs capacités de gestion des infrastructures et des aménagements pastoraux ainsi que leurs capacités de négociation et de partenariat.

2.2.2- Les pratiques locales de résolution des conflits

La résolution des conflits pastoraux est dominée par les pratiques locales très variées. Elles présentent cependant des limites certaines qui devraient être surmontées par la promotion des mécanismes alternatifs.

- Les pratiques endogènes de gestion des conflits, que les populations appellent résolution "*dans le ventre du groupe*" ont la faveur des communautés de base. L'adage populaire affirme dans ce sens qu'"il est préférable d'avalier une paille dans la case, que d'avalier une poutre sur la place publique". C'est donc dire que la discrétion qui préside aux mécanismes endogènes de règlement des conflits et la prise en compte de l'honneur de chacune des parties sont des aspects essentiels d'un règlement durable du conflit. Si la résolution du conflit passe par l'humiliation et "l'écrasement" de l'une des parties, le conflit a toutes les chances de rebondir plus tard sous d'autres formes.

- La gestion endogène des conflits est assurée par les notables du groupe : ce sont les chefs de lignage, les chefs de campements pastoraux, les chefs religieux ... Les notables peuvent se contenter d'avaliser et de se porter garant de l'exécution de l'arrangement amiable trouvé par les parties elles-mêmes ou leurs familles. Mais elles peuvent aussi prendre l'initiative de trouver la solution au conflit, lorsque le conflit échappe aux parties elles-mêmes. Par l'autorité morale qu'ils ont sur leurs groupes respectifs, les notables parviennent souvent à dégager une solution consensuelle et durable au conflit.

Il faut confirmer le rôle de ces notables locaux dans le règlement des conflits, tout en recherchant les moyens d'améliorer les pratiques en cours (élaboration de PV, procédures de recours ...).

- Les "structures des collectivités locales" jouent également un rôle important dans la résolution des conflits. Ces structures locales sont parfois consacrées par la législation en vigueur, comme c'est le cas au Sénégal avec les commissions de règlements des litiges ; parfois elles existent de manière informelle à l'initiative des ONG ou projet pastoraux.

Les structures des collectivités locales interviennent dans le règlement soit des conflits concernant leurs activités propres, soit des conflits qui n'ont pas pu être réglés par les notables locaux. Ces structures présentent l'avantage de toujours offrir à la communauté une possibilité de recours pour résoudre pacifiquement les situations conflictuelles.

** Dans le Sud Ferlo (Sénégal), les conflits liés aux dégâts de champs sont réglés par la voie de l'arbitrage et de la conciliation, par une commission "Diambours" au niveau de quelques forages. Elle est généralement composée de notables choisis par les parties en conflit ou par les chefs de village concernés. La commission peut être ad hoc ou permanente. Elle est chargée d'évaluer le préjudice subi par l'agriculteur et de proposer un dédommagement convenable par l'éleveur.*

Les pratiques locales de règlement des conflits présentent de nombreux avantages liés principalement à la proximité de l'instance de règlement par rapport aux acteurs en conflit. Cette proximité peut faire présumer de la capacité à trouver des solutions adaptées et acceptables pour les populations.

Cependant il ne faut pas occulter les limites et contraintes réelles des pratiques locales de gestion des conflits.

2.2.3- Les perspectives pour une gestion plus efficace des conflits : les mécanismes alternatifs

Au préalable lorsqu'on parle des mécanismes alternatifs de gestion des conflits, il faut toujours préciser qu'il ne s'agit pas de substituer d'autres mécanismes de gestion des conflits aux mécanismes judiciaires classiques. Ces mécanismes judiciaires classiques restent irremplaçables, et jouent un rôle précieux dans le maintien de l'équilibre et de la paix sociale. La promotion des mécanismes alternatifs de gestion des conflits vise surtout à compléter le système classique, et à suppléer à ses défaillances.

- Les mécanismes alternatifs de gestion des conflits reposent principalement sur la **concertation, la conciliation et la médiation**. Il ne s'agit pas de démarches codifiées à mettre en oeuvre, mais d'un ensemble de principes généraux qu'il convient d'observer.

Les principes de la conciliation peuvent largement s'inspirer des pratiques traditionnelles de règlement des litiges. En effet, le règlement traditionnel du conflit procède plus par le mode de conciliation que par celui du contentieux, propre au système classique.

Le "juge traditionnel", contrairement au juge moderne n'est pas prisonnier d'un ensemble de textes pré-établis. Il a une plus grande liberté d'appréciation, n'étant tenu que par quelques grands principes généraux coutumiers. La solution concrète à un litige ne lui est donc pas dictée d'avance. Il pourra adapter la solution à chaque cas, et même à chaque individu, l'objectif suprême poursuivi étant moins le rétablissement du patrimoine de l'individu que le maintien et la préservation de la stabilité et de la cohésion sociales. La meilleure solution sera de dire, non pas qui est fautif, mais comment préserver l'intérêt de la société et des ressources communes, à l'avantage de tous.

Dans une telle approche, les mécanismes alternatifs de gestion des conflits devraient accorder une grande importance au sort de la ressource pastorale dans le règlement du conflit. Les bons mécanismes alternatifs de règlement des conflits devraient permettre de sauvegarder la ressource et d'améliorer sa gestion. Une solution qui apporte satisfaction à l'intérêt particulier d'une partie, mais

qui compromettrait la gestion durable de la ressource pastorale ne devrait pas être considérée comme un bon règlement du point de vue de la gestion alternative du conflit.

C'est donc un subtil équilibre entre les intérêts individuels (représentés par les droits légitimes des parties) et les intérêts communautaires (représentés par les impératifs de gestion durable des ressources) qu'il convient de réaliser à travers les mécanismes alternatifs de gestion des conflits.

- Il faut prêter une attention au rôle que pourraient jouer les ONG et associations de développement qui doivent désormais intégrer la gestion des conflits comme dimension essentielle de leur stratégie de développement. Mais il faudrait veiller à ne pas se substituer aux communautés de base dans la définition des solutions aux conflits : une ONG intervenant dans la gestion des conflits ne peut être qu'un **facilitateur** pour les communautés de base. Elle peut aussi oeuvrer à la vulgarisation de certains textes et à la formation.

- Les collectivités territoriales décentralisées peuvent jouer un rôle important dans la promotion de la gestion alternative des conflits, en apportant un appui multiforme aux institutions agissant dans ce domaine.

- Enfin, on n'oubliera pas que même les institutions classiques peuvent contribuer au développement des méthodes alternatives de gestion des conflits. C'est ainsi que les **expériences de rapprochement de la justice du justiciable en milieu rural** telles que les audiences foraines, devraient être ré-examinées et redynamisées. Il en est de même de l'institution du médiateur de la République qui pourrait voir décentraliser son organisation et adapter ses missions au niveau local. Il faut ajouter que les institutions classiques peuvent aussi bénéficier d'une formation à la gestion alternative des conflits.

2.2.4- Le suivi de la gestion des conflits

La gestion efficace des conflits pastoraux doit déboucher sur des **solutions durables**. On peut aller même plus loin et dire que l'expérience de la gestion réussie d'un conflit doit servir à la gestion paisible et efficiente des ressources naturelles en général. C'est l'objectif poursuivi par le suivi de la gestion des conflits.

- D'abord il faut considérer qu'il résulte d'une vision unilatérale de considérer que le conflit est un phénomène uniquement négatif. Un conflit comporte des aspects positifs que l'on peut tenter d'exploiter au profit d'une meilleure gestion des ressources naturelles.

Ainsi, le conflit peut avoir un **impact éducatif** important sur la communauté concernée. En révélant publiquement les prétentions de chacune des parties, il peut attirer l'attention sur une situation inéquitable, ou sur les comportements négatifs qui doivent recevoir une condamnation unanime. Le consensus dégagé dans la résolution du conflit peut alors servir de norme pour un comportement approprié de tous :

- Un tel impact ne peut être obtenu que si la mémoire des conflits et des solutions est conservée par les communautés. La pratique de l'élaboration d'un **procès verbal de conciliation**, pourrait offrir une bonne base de référence, et diminuer les effets d'un changement individuel au niveau des institutions de gestion des conflits.

- Il faut aussi pouvoir appliquer le principe selon lequel le conflit qui a reçu un règlement accepté par les parties est, passé un certain délai, définitivement réglé aux yeux de la communauté. Cela permet d'éviter les conflits réveillés par certaines parties après plusieurs années ou même plusieurs générations, à la faveur d'un changement d'autorité ou d'un changement de génération.

- Le conflit exprime aussi à un moment donné, des besoins de changement ressentis par une société. On peut donc tirer un bon profit de la situation conflictuelle en recherchant au-delà du règlement, les transformations qui doivent être opérées pour obtenir un changement qualitatif durable de la situation et éviter d'autres conflits à l'avenir. Une telle approche permet d'obtenir une participation de la communauté de base à l'élaboration des solutions appropriées, surtout si on considère que la communauté concernée est pleinement sensibilisée en raison du conflit.

2.3- Perspectives de Dakar

A partir des acquis des rencontres précédentes, l'atelier de Dakar doit permettre de préciser les voies alternatives d'une gestion plus efficace des conflits pastoraux. Au-delà de l'amélioration possible des systèmes existants, l'atelier devra se pencher sur les moyens concrets du renforcement des **capacités internes de gestion des conflits pastoraux**, comme axe essentiel de la gestion alternative des conflits pastoraux (la promotion des institutions locales de gestion des conflits -traditionnelles ou résultant des pratiques locales de développement-, le renforcement des organisations pastorales, l'instauration et le renforcement de la concertation entre les différents acteurs, les besoins d'appui en matière de gestion des conflits...).

L'atelier devra également examiner les opportunités résultant aussi bien de la mise en oeuvre des processus de décentralisation, que de l'intérêt récent des ONG en matière de gestion des conflits :

- quel rôle pour les collectivités locales dans la concertation entre les acteurs et dans la meilleure gestion des conflits à la base ?
- quel rôle pour les ONG, quelles actions et quelles limites ?

3 - L'exigence de sécurité foncière et d'accès aux ressources clés.

3.1 - Justification de l'exigence de sécurisation foncière

Cette exigence a été clairement exprimée dès l'atelier de Ouaga : "l'atelier propose que la notion de mise en valeur pastorale soit introduite dans les lois foncières" ... au même titre que la mise en valeur agricole. Cette exigence est fondamentalement justifiée.

- Le règlement des conflits restera hasardeux et défavorable aux éleveurs tant que l'arbitrage et la justice ne pourront pas s'appuyer sur des textes clairs établissant les droits et devoirs fondamentaux respectifs des parties en présence.

- Le développement économique des éleveurs comme celui des agriculteurs, est conditionné par la garantie de pouvoir exploiter les ressources foncières et pastorales sur lesquelles leur activité est fondée ; l'absence de cette garantie bloque l'investissement et le progrès ; tant que la nécessité du pastoralisme sera reconnue, il faudra lui garantir l'accès aux ressources naturelles.

- L'équité justifie exigence de sécurisation foncière pastorale: la loi foncière est fondée sur la mise en valeur agricole mais ignore la mise en valeur pastorale ; or, celle-ci est aussi utile et profitable pour le Sahel que l'activité agricole.

L'exigence de sécurisation foncière des éleveurs s'exprime à travers une demande de révision des lois foncières et d'adoption d'un nouveau code pastoral. A priori, la période est favorable puisque tous les pays sahéliens sont engagés dans la réflexion et la réforme institutionnelles, celles sur la gestion des ressources naturelles depuis le début de la période de grande sécheresse et celle de la gestion des affaires du pays depuis l'avènement du mouvement démocratique. Cependant, il faut se garder de toute illusion et prendre en compte deux facteurs :

3.2 - Priorité à l'action législative mais limites des résultats attendus.

La revendication d'un code pastoral est justifiée mais, on sait par expérience que la modification d'une législation et l'adoption d'un nouveau code sont des opérations difficiles et de longue haleine ; la mise en oeuvre de ces textes peut être paralysée par des conflits d'intérêts et par des changements dans les rapports de force entre ces intérêts ; Il faut dire aussi que la tâche des législateurs est particulièrement compliquée par la superposition et l'imbrication des activités agricoles, forestières et pastorales : plus on cherche à préciser les choses, plus cela devient compliqué et risque d'aboutir à des règlements inapplicables, injustes et générateurs de conflits ; il n'est pas sûr que les éleveurs gagneraient beaucoup dans ce type de bataille qui aurait par ailleurs le défaut majeur de tourner le dos à la concertation.

** Le Niger a commencé en 1986 un processus visant l'élaboration d'un code rural dont l'objectif était notamment la sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs ruraux. C'est au terme d'un long processus de recherche, d'études, de concertations et de discussions que le textes "fixant les principes d'orientation du Code rural a été adopté en 1993, soit 7 années plus tard. A ce jour, et malgré quelques innovations intéressantes en ce qui concerne la sécurisation foncière des éleveurs (les terroirs d'attache) les autorités nigériennes ont seulement démarré en 1994 quelques expériences-test (deux) de mise en oeuvre de la loi. Les textes d'application restent pour l'essentiel encore à élaborer.*

Autrement dit, si on veut agir rapidement, il faut rechercher une voie qui apporte des progrès immédiats, qui ouvrent eux-mêmes la voie à d'autres progrès. Les éleveurs peuvent se référer à leur

propre expérience : les droits coutumiers et les règles traditionnelles en matière pastorale sont nés d'une pratique ancestrale dont les éléments ont été progressivement codifiés par les autorités traditionnelles qui les ont fait appliquer et que les éleveurs et les agriculteurs ont respecté moyennant une gestion concertée des conflits ; certes les injustices et les conflits n'ont pas disparu mais ils ont été maintenus dans des limites compatibles avec le progrès économique et la paix sociale.

L'action des éleveurs et de leurs partenaires pourrait s'inspirer de cette démarche ancestrale et pragmatique qui est aussi celle que la Déclaration de Praia recommande : agir pour établir les principes généraux de gestion des ressources naturelles. Ces principes devraient être suffisamment larges pour être adoptés sans débats interminables et pour être porteurs d'une réforme globale mais progressive.

Si cette démarche est adoptée, il faudra répondre aux questions suivantes :

- quels sont les points fondamentaux à cibler pour être l'objet des principes généraux à négocier et établir ? ce choix devrait être fait par référence aux progrès postérieurs attendus de chaque point et par référence à ses possibilités d'adoption rapide par l'état ;
- comment agir pour obtenir cette adoption ? Avec quels partenaires et quels appuis ? Qui fera quoi ?

3.3 - Actions locales concrètes dans le cadre des projets et programmes de développement.

Le second facteur qu'il convient de prendre en compte est le suivant : la loi peut consacrer la sécurisation des éleveurs en matière foncière et d'accès aux ressources naturelles ; mais elle ne suffit pas à la garantir durablement car l'application de loi est plus ou moins aléatoire. C'est la gestion des ressources qui est décisive dans l'immédiat et à long terme et c'est de l'expérience de cette gestion que l'on peut tirer, comme autrefois, les droits et règles qui doivent être consacrés par loi : ainsi, la loi se complète et son application se précise. Comment gagner cette expérience?

On ne peut gérer que ce qui existe ; c'est-à-dire que les ressources doivent être sauvegardées et valorisées ; la sécurisation voulue par les éleveurs s'inscrit donc dans la lutte contre la désertification. Les ateliers des projets de gestion des ressources naturelles, de gestion de terroirs et de développement local ont montré que le pastoralisme est pratiquement exclu de leurs actions. Or ces projets vont continuer et peut-être s'étendre avec la mise en oeuvre de la CCD.

*** Atelier de Niamey sur la gestion des terroirs et le développement local au Sahel (CILSS/Club du Sahel, Niamey, mai 1995)**

Les résultats des projets GT ne sont pas suffisants à l'échelle des pays et du Sahel, en particulier dans les domaines suivants :

l'intégration des femmes, des éleveurs et des pêcheurs, ... ne font pas l'objet d'une stratégie bien définie et intégrée dans la démarche ...

En conséquence l'atelier fait les propositions suivantes:

Intégrer tous les groupes sociaux et socio-professionnels : cet effort est souhaité mais il n'y a pas eu de propositions concrétisant ce souhait car les propositions concernant les éleveurs ont surtout été rattachées à la problématique de l'extension des actions...

Intégrer les espaces sylvo-pastoraux et les espaces inter-villageois dans les actions d'aménagement et de gestion (règles locales d'utilisation).

Intégrer le pastoralisme dans les démarches GT, en particulier par la sécurisation foncière de leurs parcours et par le renforcement des organisations de pasteurs.

On ne peut gérer que des ressources qui sont exploitées ; c'est-à-dire que le développement économique et social des collectivités pastorales doit progresser parallèlement à celui des agriculteurs, sinon elles disparaîtront pour se dissoudre dans les collectivités rurales et urbaines ; la sécurisation foncière est donc aussi conditionnée par l'intégration de l'élevage et des éleveurs dans le développement économique et social.

Enfin, la gestion publique de l'espace est en passe d'être profondément transformée par l'application de la décentralisation ; la sécurisation voulue par les éleveurs est également conditionnée par l'intégration des éleveurs et des collectivités pastorales dans la gestion des collectivités décentralisées.

La sécurisation foncière et de l'accès aux ressources naturelles pour les éleveurs et l'activité pastorale est complexe ; elle est un problème d'ordre législatif, mais elle s'inscrit plus largement dans les problèmes du développement durable. Le complément logique de l'action proposée précédemment en direction des lois et des institutions fondamentales pourrait être l'action pour insérer et élargir les actions pastorales dans les projets de développement en cours ou prévus. Cette action est d'autant plus importante et urgente que les pays sahéliens sont en train d'élaborer ou vont élaborer des Programmes d'Action Nationaux (PAN) prévus dans la mise en oeuvre de la CID ; ces PAN porteront sur les cinq à dix ans à venir ; il est donc essentiel qu'ils intègrent le pastoralisme et les éleveurs à tous les niveaux.

- Comment obtenir cette intégration ? par quelle démarche ? avec quels appuis ?

- On ne peut pas se contenter des affirmations et des engagements de principe. Il faut les concrétiser par le choix d'actions types considérées comme profitables et faisables et comme prioritaires pour initier sur de bonnes bases l'intégration du pastoralisme dans le développement durable.

- Comment les éleveurs et leurs partenaires réunis à Dakar envisagent de soutenir cette intégration et les actions proposées?

4 - Participation, concertation, partenariat : la voie obligée.

La participation, la concertation et le partenariat sont devenus des mots clés du développement durable et de la gestion des pays sahéliens. Depuis dix ans déjà, les projets de GRN/GT/DL les ont mis en

pratique avec une certaine efficacité mais ils ont tenu les pasteurs le plus souvent à l'écart. La Déclaration de Praia fonde les progrès de la sécurisation foncière et de la décentralisation sur la concertation entre les collectivités et l'état et entre les collectivités elles-mêmes ; il n'est pas sûr que cette concertation ait bien concerné les collectivités pastorales, en particulier dans les zones agropastorales. Enfin, la mise en oeuvre de la CID se réfère aux mêmes mots en insistant sur le partenariat consacré par un accord définissant le rôle, les responsabilités et les contributions de chacun ; dans ce domaine, il y a peu d'expériences qui concernent le pastoralisme.

Pour les éleveurs, il y a donc un déficit de concertation qui s'explique largement par l'évolution du contexte économique, social et politique depuis deux décennies au Sahel. Il n'a pas été comblé par les entreprises récentes de lutte contre la désertification, de gestion des ressources naturelles et de décentralisation, y compris parce que, dans certaines situations, les éleveurs eux-mêmes n'ont pas toujours recherché la concertation. L'une des raisons actuelles est la jeunesse et l'inexpérience relative des organisations pastorales ; le PRASET et le CILSS doivent poursuivre l'effort entrepris en leur faveur.

La nature même du pastoralisme fait que son existence et sa pratique sont conditionnées par la concertation. Celle-ci fonctionnait par le passé mais la simple reconduction des pratiques traditionnelles ne suffit plus, y compris parce que la nature et les rapports de force entre les pouvoirs en présence ont changé.

* Un exemple au sud de Mopti (Mali)

En 1995, une chefferie peuhle tombée en désuétude profite des perturbations créées par la faiblesse de l'Etat, la démocratisation et la décentralisation pour faire reconnaître officiellement ses anciens droits. Elle exige la dîme des villageois Rimaïbe qui ne la payaient plus depuis longtemps et qui avaient défriché de nombreux champs. Les Rimaïbe refusent de payer ; finalement la chefferie peule et ses hommes attaquent les greniers de riz. La bataille fait 8 morts avant que la gendarmerie ne vienne rétablir l'ordre.

Ce type de cas n'est pas isolé ; il menace la paix sociale et la stabilité politique du pays.

L'atelier peut apporter des réponses nouvelles alliant le passé, le présent et l'avenir : il comprend les partenaires concernés ; les problèmes du pastoralisme lui sont soumis et il a proposé des voies de solution et d'action. Il est souhaitable qu'il soutienne toutes ses propositions d'action par des propositions de concertation et de partenariat, pour chacune d'elles, à chaque niveau et pour chaque partenaire. Il ne s'agit pas d'établir un nouveau guide de la concertation pastorale mais d'en jeter quelques bases pour qu'elles soient expérimentées dans le cadre de la réalisation des actions proposées.

On dispose de quelques exemples encourageants de nouvelles formes de concertation pour la résolution des conflits et pour l'intégration des éleveurs dans la pratique du développement ; ils ne garantissent pas l'avenir mais ils montrent qu'on peut avancer. *(Un exemple d'action pastorale concertée sera présenté par le Programme Sahel Burkinabè.*

Pour rendre ses propositions opérationnelles, l'atelier de Dakar devrait apporter des réponses aux questions suivantes :

- qu'est ce que chacun entend par "partenariat" ?
- quel rôle pour chaque type de participants dans le partenariat?
- et surtout, comment organiser le partenariat pour faire aboutir chacune des propositions précédentes faites par l'atelier et pour les mettre en oeuvre ?

PRASET : DOCUMENTS GESTION DES CONFLITS 1996

Bénin

1 - Aménagements pastoraux et gestion des conflits dans les ZAP de Maressarou et Tobrè, sous-préfecture de Péhunco ; PPEA/PRASET, **Roch L. Mongbo et al** ; mai 1996

Burkina

2 - Etude sur la gestion des conflits liés aux aménagements pastoraux : cas de la zone pastorale de Sidéradougou, Burkina Faso ; **Harouna Bary**, PRASET, mars 1996

3 - Etude sur la gestion des conflits liés aux aménagements pastoraux : cas de la zone pastorale de Samorogouan, Burkina Faso ; **Yacouba Sanon**, PRASET, mars 1996

4 - Etude sur la gestion des conflits liés aux aménagements pastoraux : cas de la zone pastorale de la Nouhao, Burkina Faso ; **Sitta Bary**, PRASET, mars 1996

5 - Les conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales au Sahel Burkinabé, **Harouna Bary**, PSB/Pays Bas, PSB/GTZ et PRASET, juin 1996.

6 - idem, note de synthèse, juin 1996

7 - Etude sur la gestion des conflits liés aux aménagements pastoraux au Burkina Faso : rapport de synthèse ; **Hubert Ouedraogo**, PRASET, mai 1996

Mali

8 - Etude sur la réhabilitation des pistes à bétail et les conditions d'introduction de la planification participative en milieu rural (terroir de Senewaly) ; **Brehima DIALLO**, PGRN/GTZ et PRASET, mars 1996

9 - Le terroir pastoral de Senowaly dans le cercle de Yélimané, **Samba SOUMARE**, PGRN/GTZ et PRASET, mars 1996

Niger

10 - Etude sur la gestion des conflits liés à l'utilisation des couloirs de passage et des pistes de transhumance dans les arrondissements de Filingué, Ouallam, Téra, et Tillabéri ; **Abdoulaye NEMAOU**, PASII/PADLOS - CILSS/PRASET, septembre 1996

Sénégal

11- Etude sur la gestion alternative des conflits en zone sylvo-pastorale : vol 1, Nord Ferlo, vol 2, Sud Ferlo ; **Samba TRAORE et Alioune KA**, PAPF/GTZ-PRASET, mars 1996

12 - Les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles dans le canton de Ouaddi Hamra (Ouaddai), **Idriss YOSKO** ; PEA/GTZ-PRASET, juin 1996.

13 - Etude sur la gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles ; **Baniara Yoyana et al.** CONACILSS Tchad-CILSS/PADLOS, avril 1996

Sahel

14 - Rapport de l'atelier des Organisations Pastorales sur la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales ; Bobo-Dioulasso, 24-28 juin 1996-
Hubert Ouedraogo, PRASET, juin 1996.

15 - Note de synthèse sur l'atelier des Organisations Pastorales sur la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales ; Bobo-Dioulasso, 24-28 juin 1996-
Hubert Ouedraogo, PRASET, juin 1996.

16 - Le rôle des ONG dans la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales ;
Awa KA DIA, ARED/ PRASET, juin 1996

17 - La gestion alternative des conflits liés aux ressources forestières dans le cadre de la gestion des terroirs. Bilan national du Sénégal.
Atoumane AGNE, Cheikhou Issa SYLLA, Papa Déthié NDIONE, Henri Mathieu LO ; Juillet 1995.

18 - Rapport de l'atelier sur la gestion alternative des conflits en matière de gestion des ressources forestières, Bilan national du Niger.
Idi Ango Omar, Boukar Attari, Ibro Adamou, Issa Saadou, Sidi Boubakar, Août 1995.

19 - Etude sur la gestion alternative des conflits liés à la gestion des ressources naturelles. Bilan national du Mali
HAIDARA Yehia, FOFANA Baïkoro, KANOUTE Alassane, TANGARA Mahamadou, TOURE Mahamane Dédéou. Bamako, Août 1995.

20 - La gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles : synthèse régionale ;
D. Thiéba, H. Ouedraogo, P. Mathieu, CILSS/FAO, septembre 1995

21 - Gérer les conflits au Sahel, neuf recherches actions se mettent en réseau, Enda Graf Sahel, Forum des Groupes de Recherche Action formative ;
Philippe de Leener, Mamadou Sow, Mamadou Ndiaye, septembre 1995 N° 1.

22 - Conflits et dynamiques populaires de changement, Enda Graf Sahel, Forum des Groupes de Recherche Action formative ;
Philippe De Leener, Mamadou Sow, septembre 1995 N°2.

23 - Régénération des ressources naturelles et conflits fonciers dans le Cercle de Tombouctou, Mali,
Jean Martial Bonis Charancle/VSF, Oumar Maïga/GRAD.