



PROJET REGIONAL D'APPUI AU PASTORALISME AU SAHEL

NOTE AUX OPERATEURS
04



ACCORDS SOCIAUX, CONVENTIONS
LOCALES ET TRANSFRONTALIÈRES
EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ
PASTORALE.



LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



Résumé

- ✧ Les accords sociaux/conventions locales sont axés sur la validation par les divers usagers de l'implantation des ouvrages et de la délimitation des espaces pastoraux.
 - o La démarche pour aboutir à un accord social de gestion durable combine des approches
 - o d'identification des enjeux et des problèmes,
 - o de planification des aménagements pastoraux et agro-pastoraux
 - o de règles validées au niveau régional
- ✧ Il convient de privilégier une lecture progressive des enjeux et problématiques de la mobilité
 - o à l'échelle englobante de la région, de l'espace transfrontalier
 - o en lien avec les réglementations de foncier/décentralisation,
 - o puis au niveau des sites et ouvrages pastoraux à créer/réhabiliter.
- ✧ Il faut éviter le risque de dispersion sur la gestion de l'ensemble des ressources naturelles d'un espace donné, pour se concentrer sur les ressources et aménagements pastoraux.



Enjeux pour le PRAPS

- Dans l'histoire récente du développement rural, la question de l'intégration des échelles pertinentes d'observation, de négociations et de décisions collectives pour sécuriser la mobilité pastorale reste centrale. Si cette préoccupation est suffisamment inclusive et approfondie, le consensus atteint entre les parties concernées devient durable et peut s'adapter à l'évolution des groupes d'acteurs et d'utilisateurs de l'espace.
- Les accords sociaux/conventions locales sont une véritable construction sociale qui structure et formalise la responsabilisation dans la gestion des communs. C'est donc une véritable action de développement qui se traduit par un changement politique et social durable et autonome.

La convention sociale traduit alors d'une manière légale le pourtour social (les parties prenantes) et l'ampleur géographique du territoire et des ressources concernés.

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



La stratégie d'intervention de la composante 2 du PRAPS, s'intéresse aux enjeux de gestion durable des ressources naturelles (eau et pâturages) et à la sécurisation des différentes mobilités pastorales afin de prévenir les risques de tensions, voire de conflits fonciers autour de l'accès aux ressources naturelles (eau, pâturages naturels, résidus de culture, terres salées). Pour mettre en œuvre cette stratégie, le dialogue social inclusif et durable constitue la méthodologie centrale d'une gestion durable des ressources pastorales. Il est essentiel à la construction d'une transformation durable de la société afin de mettre en valeur l'espace pastoral d'une manière concertée et satisfaisante pour l'ensemble des parties : agriculteurs locaux, agropasteurs locaux, pasteurs transhumants réguliers, pasteurs occasionnels, pasteurs en mouvements de transhumances exceptionnelles lors des graves crises générées par les sécheresses historiques.

Synthèse des acquis et recommandations dans la zone PRAPS

Les expériences de gestion locale des ressources naturelles sont nombreuses dans les six pays d'intervention du PRAPS. Elles prennent des formes diverses suivant l'histoire et les réalités socio-écologiques et juridiques des pays. Elles varient aussi fortement suivant la place accordée au pastoralisme mobile dans les objectifs de gestion des ressources naturelles (histoire agraire et socio-foncière). Pour en faire une référence méthodologique opérationnelle pour les équipes du PRAPS, on distinguera les expériences de conventions locales de gestion des ressources naturelles (approches GRN), des conventions spécifiques de gestion des ressources pastorales (approches AGRP).

- Approches GRN Conventions locales. Elles portent principalement sur la gestion et l'exploitation locale de l'ensemble des ressources naturelles d'un espace villageois ou inter-villageois. Ces démarches ont été développées à la faveur des approches de gestion des terroirs des années 90. Elles prennent des formes variables suivant les contextes et ont la plupart du temps une valeur juridique contractuelle (à l'exception des conventions locales mauritaniennes à qui le Code Pastoral et le Code Forestier reconnaissent une valeur réglementaire).
- Approches AGRP/Accords sociaux. Les démarches d'Appui à la Gestion des Ressources Pastorales sont le fruit des expériences de sécurisation des systèmes pastoraux, impliquant le renforcement ou l'établissement d'accords sociaux d'implantation et de gestion des ouvrages pastoraux et des aires de pâturages (en particulier au Tchad et au Niger : fiche 2 et 3). Ces accords sociaux de gestion locale concernent directement la gestion des puits pastoraux, de forages, de mares ou des espaces pastoraux (pistes de transhumance et aires de pâturage). L'accord social réunit les maîtrises foncières locales (autorités coutumières contrôlant le foncier pastoral et les différents groupes d'usagers de ces ressources pastorales permanents et temporaires. Ces accords sociaux localisés ne sont pas pour autant isolés, mais bien intégrés à une échelle plus large afin de garantir une cohérence essentielle pour que les aménagements et la gestion des ressources pastorales servent effectivement les objectifs de sécurisation de la mobilité à l'échelle intercommunale, départementale, régionale et transnationale.

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



Concrètement cela signifie que l'ensemble des aménagements (points d'eau, mares, forages) et les priorités de sécurisation des espaces pastoraux (pistes de transhumance, aires de repos, aires de pâturage) sont préalablement planifiés à l'échelle régionale avec les autorités locales, administratives et techniques. L'échelle régionale de cette planification rejoint les principes fondamentaux du schéma d'aménagement foncier (SAF) au Niger défini dans le Code Rural du Niger. C'est également un espace de gouvernance territoriale où l'examen, l'appropriation et la mise en œuvre des différentes législations liées au pastoralisme (lois pastorales, codes de l'eau, environnement et décentralisation).

Comment « pastoraliser » les conventions locales et améliorer l'inclusion des éleveurs mobiles dans la gestion locale?

En Mauritanie par exemple les réflexions en cours de la composante 2 ne visent pas à remettre en question les associations de gestion locale des ressources naturelles (AGLC), bénéficiaires officielles du mandat de gestion des ressources naturelles sylvo-pastorales. Les conventions locales sur lesquelles se fondent ces structures s'inscrivent sur des principes innovants et reconnus de gestion concertée. Elles disposent également d'une force réglementaire (légalité). Elles apportent des avantages indéniables pour l'élevage pastoral : la concrétisation du Code Pastoral accordant la reconnaissance des règles définies localement, la sécurisation du caractère collectif des usages des pâturages, le renouvellement de la ressource pastorale, la prévention des risques de feux... L'enjeu méthodologique est de réfléchir à la « pastoralisation » de la Gestion des ressources naturelles, pour sécuriser la mobilité pastorale (cfr. annexe 1).

Enseignements majeurs pour le projet et principes

Quelques principes généraux sont à intégrer dans les démarches d'appui à la gestion des ressources pastorales :

- Identifier les différents systèmes de mobilité existants et les centres de décision socio-fonciers dont ils dépendent. On peut se servir pour cela d'une esquisse cartographique sommaire avec les flux géo référencés et les lieux stratégiques (points d'eau, terres salées, zones humides, marchés fréquentés, zones de replis et de concentrations) et les centres de décisions socio-fonciers participant à la maîtrise foncière des ressources pastorales.
- Privilégier une lecture progressive des enjeux et problématiques de la mobilité à l'échelle englobante de la région ou de l'espace transfrontalier en lien avec les réglementations existantes, puis au niveau plus local des sites et des ouvrages pastoraux à réhabiliter ou créer. Pour cela, on peut s'appuyer sur des compétences de juristes aidant à dépasser les solutions conservatrices ou l'immobilisme. On veillera à partir de là, à formuler les messages dans un langage accessible au plus grand nombre.
- Animer le dialogue à l'échelle intercommunale et interdépartementale pour prioriser les sites d'ouvrages pertinents et consensuels à réaliser. Le choix des animateurs, traducteurs agissant sur la durée (maintien d'un dialogue permanent) est primordial à ce stade.
- Articuler la construction de règles de gestion collective au niveau local comme élément de mise en œuvre des orientations définies au niveau régional. Il faut sans cesse utiliser le changement d'échelle pour éviter d'exclure telle ou telle partie prenante.
- Eviter le risque de dispersion sur la gestion de l'ensemble des ressources naturelles d'un espace donné, pour se concentrer efficacement sur les ressources et aménagements pastoraux mettant en œuvre la réglementation nationale et en cohérence avec la gestion traditionnelle existante.

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



- Assurer l'ancrage institutionnel et territorial des actions développées sur le territoire pour la pérennité de la gestion des espaces agropastoraux.

Des recommandations opérationnelles pour les équipes du PRAPS

- Faire en sorte que les démarches d'animation s'inscrivent dans un processus organisé et opérationnel de concertation impliquant véritablement les acteurs locaux publics (État et communes), les professionnels (organisations professionnelles et responsables coutumiers des ressources naturelles et du foncier), les ONG et projets en cours ou en préparation dans l'espace régional. Cela doit se traduire par leur participation active aux instances de concertations locales.
- Veiller à articuler les échelles : régionale, communale, communautaire et locale en tenant compte des législations et des stratégies (politiques d'hydraulique, d'élevage, de décentralisation, d'environnement...) et des compétences des différentes institutions (État, services déconcentrés, collectivités, organisations professionnelles, acteurs privés...).
- Identifier et valider les actions et les aménagements d'une manière efficace sans s'engager forcément dans un schéma complexe qui prendrait trop de temps compte tenu des objectifs du PRAPS.
- Rechercher des complémentarités entre les différentes interventions (éviter les doublons d'infrastructures) et s'appuyer sur la base de données spatiale des infrastructures et équipements d'élevage en cours d'actualisation dans chacun des pays.
- Prendre en compte les exigences environnementales et sociales, en intégrant largement les acteurs sociaux et les services différents techniques concernés dans les espaces concernés.
- Valoriser les différents équipements et aménagements existants et prévus dans les plans régionaux qui possèdent une légitimité citoyenne.
- Animer le processus sociotechnique par une équipe pluri disciplinaire : socio-foncier/GRN, pastoralisme, hydraulique/Génie rural choisie, formée et pilotée par le PRAPS national et régional et veiller à avoir une entrée par le genre.

Quatre grandes étapes

Dans le processus d'accompagnement progressif des conventions locales et accords sociaux de gestion pastorale ces étapes comprennent :

1. Réalisation concertée d'un **diagnostic pastoral à l'échelle régionale** avec les acteurs locaux et régionaux et transfrontaliers en partant des capitalisations pays. (annexe 2)
2. Validation des priorités d'un **schéma d'aménagement et de développement pastoral régional et transfrontalier intégrant** les différentes composantes et les autres intervenants. (annexe 3)
3. Début des travaux sur sites de **faisabilité technique, sociale** (accords sociaux d'implantation des ouvrages et des aménagements), et **environnementale** : début des étapes communes aux fiches 2 : points d'eau et fiche 3 : pâturages. (annexe 4)
4. **Restitution à l'échelle régionale et validation** des résultats de la faisabilité par site (annexe 5)

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



Références utiles

Banaon N., Mansion A., Hochet P., 2012. NEGOS Burkina : Lutte contre la désertification et gestion décentralisée et négociée des ressources naturelles et foncières en Afrique sahélienne. In Deygout et al. 2012. Etude de cas 18. Samorogouan au Burkina Faso. 9 p.

Boysen T., La gestion durable des ressources naturelles au niveau communal. L'intégration des secteurs agriculture, élevage et foresterie dans les planifications et actions communales – une comparaison des expériences de la Coopération allemande au Bénin, Mali, Niger, Sénégal et à Madagascar. Sector Network for Rural Development (SNRD) – Réseau sectoriel de développement Rural (RSDR) - Groupe de travail : gouvernance des ressources naturelles GIZ. 2008, 59 p. Bulletins Trimestriels d'information du Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel, n° 001 et n°002

Code Rural Niger, SAF, Ordonnance sur le pastoralisme statut des couloirs de transhumance et aires de pâturages.

Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier. Etat des lieux des conventions locales. juillet 2007. 30 p.

Malam Ousseini O. et al., Une famille et son système d'exploitation pastoral sans frontières entre Niger, Tchad et Nigeria. In Diversité des Agricultures Familiales : exister, se transformer, devenir. Bosc et al. Coordinateurs. Quae 2015.

Marty A., La gestion des terroirs et les éleveurs : un outil d'exclusion ou de négociation ? Iram Revue Tiers Monde n°134, avril-juin 1993. Pp 327-343.

Marty A., Quelle(s) organisation(s) pour la gestion des pâturages ? – Réflexions autour de quelques approches. 2001. in Elevage et gestion de parcours au Sahel, implications pour le développement. E. Tielkes, E Schlecht et P. Hiernaux (Editeurs), pp 211-224.

Ministère de l'Elevage et CTB Niger, Pérenniser les aménagements pastoraux : l'importance des accords sociaux. PAAPSSP, Décembre 2015.

Ministère de l'Elevage Stratégie Nationale de Développement Pastoral Tchad, Plateforme pastorale du Tchad., Mars 2016.

Toutain B., Marty A., Bourgeot A., Ickowicz A., Lhoste P., Pastoralisme en zone sèche : le cas de l'Afrique subsaharienne. Les dossiers thématiques du CSFD. N°9, février 2012. CSFD. 60 p.

Les expériences capitalisées de différents projets récents : PRAPS, PAAPSSP Niger, PSSP Niger, ProGRN Mauritanie, PHPTC 1 et 2 Tchad, Almy Bahaïm Tchad, Puits de la Paix Niger
Site documentaire de la Plateforme Pastorale du Tchad www.plateforme-pastorale-tchad.org
Site Déclaration de N'Djaména. Communications gouvernance des ressources pastorales et résilience des sociétés pastorales dans le cadre du colloque de N'Djaména mai 2013, www.pasto-secu-ndjamena.org

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



Annexes

Annexe 1. Les principales limites des conventions locales pour l'intégration de la mobilité pastorale en Mauritanie:

- renforcer l'exclusivité locale de l'accès au pâturage (avec risque d'exclusion des transhumants) ;
- manque de cohérence de l'échelle locale des espaces avec les espaces de mobilité (échelle intercommunale des axes de transhumance) ;
- difficulté à avancer sur la mise en pratique des prélèvements équitables sur le pâturage par les gros troupeaux ;
- manque d'outils spécifiques de gestion et de suivi de la ressource en pâturage (l'indice de couvert végétal (ICV) est une mesure d'impact essentielle au suivi de l'efficacité de la gestion globale de l'espace).

Ce sont là des questions qui devraient être approfondies à la lecture du Code Pastoral, peut-être à travers des décrets d'applications, mais surtout faire l'objet d'une concertation intercommunale avec les représentants des groupes transhumants, les élus et les responsables des AGLC. Ces assemblées pastorales intercommunales devraient permettre à ces acteurs d'atteindre plusieurs objectifs :

- recenser et comprendre les différents systèmes de mobilité (par ex sur l'ensemble Kiffa-Sélibaby, Aoukar-Ayoun-Nioro...), présentés par les leaders des groupes mobiles
- présenter les AGLC à ces responsables de la transhumance
- faire mieux connaître les textes comme le Code pastoral aux élus, responsables AGLC et leaders des groupes mobiles, mais aussi code forestier et code de l'eau
- élaborer des propositions de charte intercommunale, de code de conduite qui engagent les acteurs sur des règles d'accès à l'eau, la prévention des litiges, de contribution aux efforts de gestion des AGLC, de fiscalité communale attractive pour les transhumants,
- stimuler les AGLC dans l'élaboration de régimes particuliers sécurisant et valorisant les vocations pastorales de leur espace.

L'évaluation de ces chartes intercommunales interviendrait ensuite tous les 2 ou 3 ans avec les mêmes acteurs, chacun faisant le bilan de la mise en œuvre des règles et pratiques pastorales...

Annexe 2. Le diagnostic pastoral régional et transfrontalier

- Reconstitution de l'historique du peuplement humain (ordre d'arrivée des groupes en présence) et l'organisation sociale actuelle de la mobilité régionale et transfrontalière, repérage des leaders sédentaires et nomades à impliquer, du capital social (règles et modes d'organisation), de l'identification des alliances, des oppositions/divergences existantes et des risques de tensions sociales futures à prendre en compte dans l'aménagement.

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



- o Méthode : entretien avec les organisations des éleveurs et agriculteurs, responsables coutumiers, personnes ressources naturelles, études de sociologues, géographes et de projets capitalisés.
- o Produit à l'issue du diagnostic pastoral : un PowerPoint avec les constats et recommandations pour éviter les conflits et renforcer les alliances (partage au sein de l'équipe du PRAPS et au niveau des instances locales).
 - Analyse des contraintes et des potentialités des ressources pastorales à l'échelle régionale et transfrontalière, lecture des écosystèmes pastoraux et de l'occupation des sols (systèmes irrigués et pluviaux), typologie des pâturages et saisonnalité de sa valorisation, identification des zones d'intérêt pastoral stratégique, état des ouvrages et accessibilité (eau souterraine et eau de surface).
- o Méthode : analyse et complément des cartographies existantes, entretiens avec les cadres techniques, les éleveurs et leurs organisations, documentation, études et atlas existants (imagerie satellite si disponible).
- o Produits : carte actualisée des potentialités, contraintes et priorités d'aménagement, zones des sites à haute sensibilité environnementale, localisations ouvrages hydrauliques et état de fonctionnement, zones de replis stratégiques.
 - Compréhension des différentes conduites des élevages et des systèmes de mobilités régionales et transfrontalières, typologie des élevages et de leurs mobilités habituelles et exceptionnelles, cartographie simplifiée des modalités par groupes socio-pastoraux et socio-agropastoraux, repérage des zones d'accueil, zones de passage stratégiques, zones de conflits
- o Méthode : analyse et complément des cartographies existantes, entretiens avec les cadres techniques, les éleveurs et leurs organisations, documentation, études et atlas existants.
- o Produits : PowerPoint présentant la typologie des systèmes d'élevage en lien avec la mobilité, cartographie simplifiée des principaux axes de transhumance, aires de parcours, zones de replis, y compris transfrontaliers.
 - Localisation et compréhension des dynamiques économiques et commerciales liées à l'élevage pastoral
- o Méthode : repérage géographique des filières pastorales (marchés, axes de convoys), localisation des services de soins et de conseils aux éleveurs, infrastructures transfrontalières, analyse des potentialités, et des expériences liées à la commercialisation (gestion des marchés à bétail, collecte et transformation du lait; gestion stocks d'aliment du bétail, soins vétérinaires et pharmacies, parcs à vaccination).
- o Produits : apport à la carte de synthèse
- Compréhension du paysage des acteurs institutionnels publics, professionnels, privés, et société civile
- o Méthode : cartographie des acteurs et de leurs interactions au niveau régional y compris transfrontalier, analyse des projets et des interventions en cours et planifiées, plans de développement communaux, implication des équipes PRAPS dans les instances régionales, écoute et information mutuelle en vue d'une plus grande cohérence des interventions.
- o Produits : schéma des acteurs, tableau de recensement des acteurs, chronogramme des interventions court et moyen terme.

Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale.



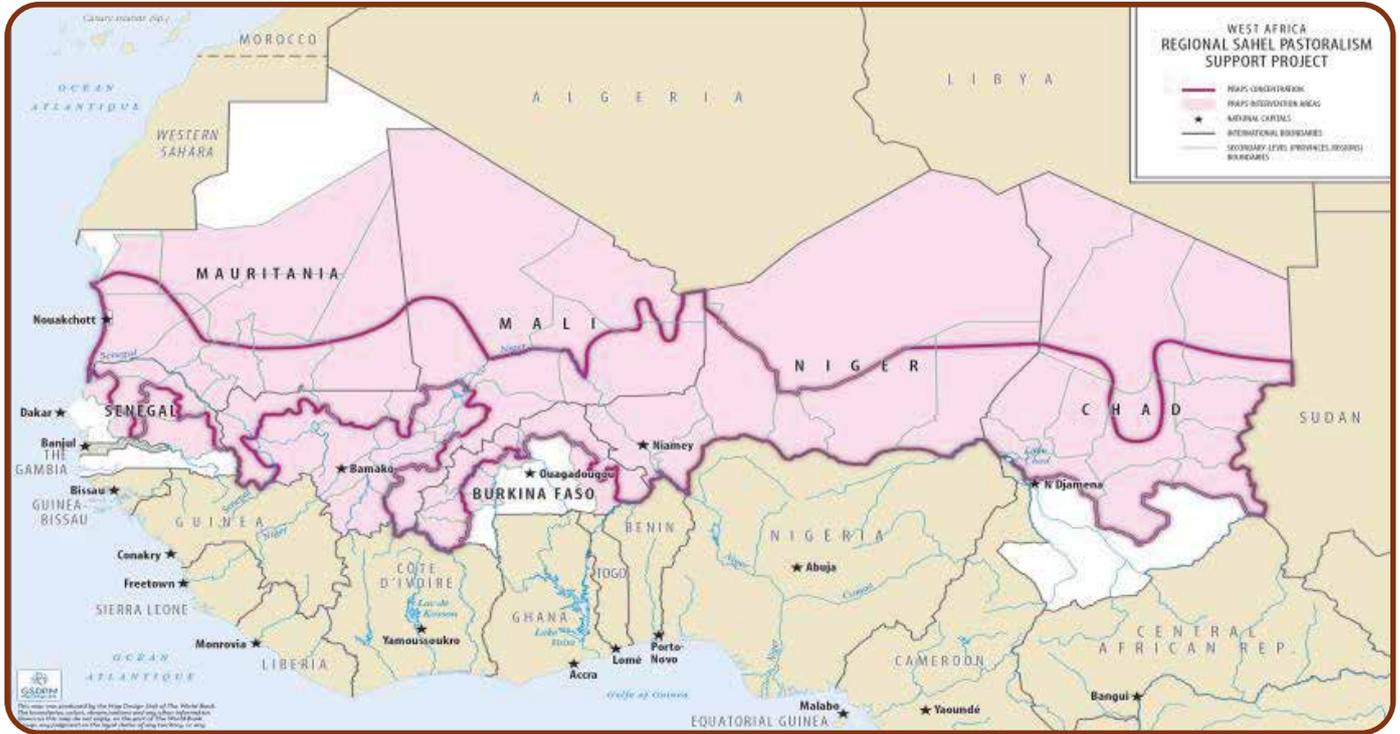
Annexe 3. Faisabilités technique, sociale (accords sociaux d'implantation des ouvrages et des aménagements), et environnementale sur les sites identifiés dans le schéma des priorités : étapes en commun avec la fiche 2 des points d'eau et la fiche 3 sur les pâturages.

- Organisation des visites de sites et dialogue avec les acteurs sur site sur les modalités de gestion et maîtrise d'ouvrage des infrastructures pastorales.
- Signature des accords sociaux sur l'implantation et les principes de gestion des ouvrages publics.

Annexe 4. Validation des priorités d'un schéma d'aménagement et de développement pastoral régional et transfrontalier intégrant les différentes composantes et les autres intervenants.

- Présentation des éléments issus du diagnostic pastoral et élaboration en atelier régional d'un schéma d'aménagement à court et moyen terme (liste des sites de réhabilitation remplacements pour 2017, listes de nouveaux ouvrages pour 2018).
- Lancement des manifestations d'intérêt, DAO réhabilitations, avis de non-objection et EIE, Annexe 5. Restitution à l'échelle régionale, validation des résultats de la faisabilité (site)
- Atelier régional de restitution des faisabilités et accords sociaux, validation ou relance des négociations sur les sites faisant débat.
- Étude environnementale et sociale sur sites consensuels et validés au niveau régional.
- Finalisation de cahiers des charges, configuration des lots de travaux.

Accords sociaux,
conventions locales et
transfrontalières en faveur
de la mobilité pastorale.



Zones d'intervention

Contributeurs

Bonnet B.,
Dia A.H. ,
Gaye I.D.,
Guibert B.

Responsable

PRAPS

Mise en page

PRAPS

Infoline : www.cilss.int / www.praps.cilss.int