

Renforcer le capital social de la gestion des ressources naturelles pour réduire les conflits d'accès aux ressources naturelles

Bernard Bonnet*, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement

La gestion collective et concertée des ressources naturelles peut-elle servir à prévenir les conflits et à favoriser également leur résolution ? Par conflits, on n'entend pas nécessairement des conflits armés - comme la crise du Nord Mali, ou celle de l'Est du Nigeria et des abords du lac Tchad par exemple. En Afrique subsaharienne, d'autres formes de conflits peuvent être beaucoup plus localisées et ponctuelles tout en étant d'une grande violence. Ils opposent des groupes sociaux en concurrence dans l'accès à des ressources naturelles (pasteurs, pêcheurs, cultivateurs) et ces conflits peuvent contribuer à tendre des relations intercommunautaires au risque de voir émerger des conflits armés meurtriers (comme Toda au Niger entre agriculteurs et pasteurs ou Am Zafaye au Tchad entre deux communautés de pasteurs¹).

Depuis les années 1980 dans ces régions des approches de gestion concertée des ressources naturelles tentent de prévenir ces conflits par la négociation, l'élaboration de règles et d'accords sociaux et l'aménagement des espaces ruraux. Elles veulent renforcer la gestion commune des ressources partagées sur les terroirs, les forêts et aires de pâturages et des chemins de transhumance, les points d'eau et les zones humides. Elles cherchent par la concertation et la négociation à consolider les liens sociaux et intercommunautaires et rapprocher des communautés en conflit, contribuant à l'apaisement. Cet article, construit à partir d'expériences dans le développement de ces approches sur le terrain au Niger, au Tchad en Mauritanie, notamment². Il voudrait aider à saisir et articuler cette forme d'insécurité, souvent négligée, celle de la gestion de la rareté des ressources avec la notion de développement, entendu comme la durabilité des ressources et la résilience des communautés et de leurs relations.

Les ressources concernées peuvent être multiples, dans l'espace rural sahélien. Ce sont souvent les ressources combinées eau-pâturages, reliées par la mobilité qui sont fréquemment mis en évidence dans leur conflictualité, pouvant dégénérer en conflits meurtriers tristement célèbres

* Chercheur à l'IRAM, spécialiste du développement rural, il travaille à l'étude et à la mise en place d'initiatives de développement local en Afrique

¹ Les deux cas se sont soldés par plusieurs dizaines de morts et de multiples blessés, parmi lesquels femmes et enfants.

² Il s'agit en particulier de situations dans lesquelles l'IRAM intervient depuis de longues années dans le cadre des projets de gestion des ressources naturelles, de gestion locale des aires protégées et de sécurisation de la mobilité pastorale. www.iram-fr.org

au Tchad, au Niger, au Nigeria, en Côte d'Ivoire... L'aire géographique concernée est celle de l'espace saharo-sahélien (Mali, Mauritanie, Niger, Tchad...) et de sa périphérie ouest-africaine (Sénégal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Bénin, Togo...).

Nous nous interrogerons en premier lieu sur la diversité de ces conflits agro-pastoraux et l'insécurité qu'ils génèrent, en provoquant des ruptures des liens sociaux parfois ancrés depuis des générations entre les communautés. Sur la base des travaux de l'Iram dans l'appui à la sécurisation des systèmes pastoraux au Sahel, nous examinerons les facteurs qui sont à l'origine de cette dégradation des relations entre individus et groupes sociaux, pouvant aller jusqu'à la violence physique.

Partant de ces observations nous tenterons de présenter les principales approches et expériences qui s'inscrivent dans la prévention et à la gestion non violente des conflits. Celles-ci visent la plupart du temps à renforcer les liens sociaux et à améliorer la gouvernance des ressources naturelles. En quoi ces méthodes de concertation, d'accompagnement des négociations alimentent-elles en quelque sorte, les pratiques des sociétés pastorales mobiles? Dans quelle mesure ces approches peuvent-elles contribuer à la création de nouvelles alliances ou à la consolidation de celles en place (un élément fondamental du capital social de la mobilité)?

Au terme de cette revue sommaire des expériences nous essaierons d'en tirer quelques enseignements utiles aux politiques publiques qui s'intéressent au lien entre paix sociale et développement, particulièrement dans les zones saharo-sahéliennes particulièrement exposées à une insécurité croissante empêchant tout développement autre que celui des activités criminelles et de trafics.

Une grande diversité de conflits d'usage des ressources naturelles, notamment agro-pastorales et hydrauliques

Différents objets de conflits d'accès aux ressources naturelles en milieu agro-pastoral sahélien

On peut illustrer cette diversité au Tchad Central décrite par Guibert et al., (2013) qui proposent la typologie suivante en six grands ensembles de cas à problèmes rencontrés :

1. **Dégâts des champs par les animaux**, dans les cas de dégâts causés aux récoltes sur pieds dans les champs et dans les cas de piétinement et dégradation des diguettes confectionnées pour le berbéré (sorgho de contre-saison).
2. **Gestion des points d'eau**, avec des cas de compétition dans la revendication de la gestion, de contestations sur la gestion du puits, de contestations sur la gestion des fourches et des abreuvoirs.

3. **Limitations et refus d'accès à l'eau** avec ici des difficultés limitant l'accès, le refus d'accès à l'eau (appropriation exclusive).
4. **Limitations de la mobilité dans l'accès aux pâturages** du fait de la mise en culture des *murhal*³ et des aires de pâturages, de l'accès refusé aux résidus de récolte, de l'accès refusé à une aire de pâturage, ou de l'interdiction de pâturer les aires de *Panicum laetum* (kreb ou fonio sauvage) avant la cueillette, une tradition en train de se perdre.
5. **Sérvices commis sur le bétail** (blessures ou abattage d'animaux)
6. **Vol de gomme sur les arbres** par des bergers (ou autres).

De multiples acteurs de premier et second plan en scène dans ces conflits

Les causes des conflits d'accès aux ressources naturelles sont récurrentes et imbriquées, généralement en lien étroit avec des problématiques foncières (Richards, 2013). Celui-ci discerne trois grands types de conflits fonciers en Afrique de l'ouest qui mènent à la violence et à l'insécurité : les conflits agropastoraux (confrontation des moyens d'existence), les conflits agraires (lutte pour la possession de la terre ou le contrôle de la main d'œuvre nécessaire au travail de la terre), les conflits forestiers frontaliers (lutte autour des ressources forestières – produits de la chasse, exploitation du bois et des mines). Richards écarte enfin du quatrième type de conflit, celui de la « guerre malthusienne » qui mettrait en cause un lien déterminant entre excès de population et conflit humain. Richards souligne de ce point de vue que certaines zones ouest africaines malgré leur densité humaine élevée ne sont pas plus enclines aux conflits violents que les régions moins peuplées.

Mais l'approche causale des conflits est à questionner également dans sa complexité et dans les liens étroits qu'ils entretiennent avec le foncier (Chauveau et al., 2015). « *Le foncier peut opérer en tant qu'ingrédient déclencheur, force motrice, facilitateur, facteur de maintien ou de transformation des conflits, en fonction des dimensions politiques, économiques, identitaires dont il est investi dans la dynamique des conflits civils.* » Le rapport entre droit coutumier et droit étatique dans la régulation foncière est un enjeu central de la dynamique du pouvoir et constitue un facteur majeur de politisation des rapports fonciers.

Cependant, au-delà d'une opinion courante qui semble aller de soi, l'identification des causes ne doit pas oblitérer l'idée qu'un conflit est un "fait social total" qui s'exprime dans un contexte donné caractérisé à la fois par l'histoire des relations entre les acteurs, l'évolution des ressources et de leur accès, la géographie, l'économie, la démographie, la configuration des pouvoirs, des intérêts et des représentations en présence. Par exemple, les dégâts des champs ou les blessures commises sur des animaux peuvent apparaître comme les causes immédiates d'un conflit mais ils n'expliquent pas à eux seuls pourquoi, dans certains cas, le problème sera résolu à l'amiable et ne deviendra pas réellement un

³ Chemin ou piste de transhumance (arabe tchadien)

conflit alors qu'ailleurs il sera vécu comme un conflit extrêmement grave pouvant déboucher sur des actes de violence. (Djimadoum Djalta et Nodjidang Tokindang, 2009).

C'est ainsi que les travaux au Tchad Central sur le suivi et l'analyse des conflits en milieu pastoral proposent de retenir, au moins provisoirement, la définition suivante du conflit : « *Opposition d'intérêts liée à la mobilité pastorale débouchant ou susceptible de déboucher sur la violence* ».

Par la suite les travaux poursuivis par Guibert et l'équipe du programme Almy al Afia, sur l'appui à la prévention des conflits dans la même région, met en évidence tout un gradient de sensibilité dans le vocabulaire des éleveurs du Tchad central pour désigner des situations pouvant déboucher sur de graves conflits. Leur analyse du terme conflit met ainsi en lumière les observations suivantes.

Un bref inventaire a été réalisé avec le concours de Tahir Al Issel, cadre AGRP. L'ordre choisi est celui de l'aggravation croissante (arabe tchadien):

Saab (sg), suubat (pl) : problème. Terme très général. S'emploie pour désigner les difficultés liées à la nature (sécheresses, inondations), à l'économie (cherté de la vie), aux différends entre les hommes. La grande majorité des cas relevés par l'enquête sont d'abord des cas à problèmes (divagation des animaux, sévices causés sur les bêtes, limitations dans l'accès aux ressources, vols, etc.).

Sirgué (inv.) : vol.

Huradjé (inv.) : querelle. Il y a de l'énerverment dans l'air, on fait du bruit (à propos de la limite d'un champ, d'un tour d'eau, etc., puis cela se calme. Cela ne débouche pas nécessairement sur la violence. Il arrive, à l'inverse, que cela ne se calme pas et que cela débouche sur une situation plus grave (mashakil ou duass).

Khilaf (inv.) : différend. Les gens ne s'entendent pas. Il y a des avis contraires. C'est souvent un peu caché. C'est en amont de mashakil. Le problème peut encore se régler ou il peut dégénérer.

Darb (inv.) : coup. C'est une forme de violence généralement avec la main ou un bâton mais le sang ne coule pas.

Mushkila (sg.), mashakil (pl.) : conflit. Les gens sont agités. Ils font du bruit. Des insultes fusent. Des menaces sont proférées. Les gens peuvent se préparer pour se battre. Mais cela peut en rester là et ne pas déboucher sur la violence physique.

Djarh (sg.), djurah (pl.) : blessure. Le sang coule.

Duass (inv.) : bagarre. le sang coule. La violence est manifeste. Cela peut se passer entre des individus ou entre groupes. Le conflit d'Am Zaafay en 2000 qui a fait des dizaines de morts est qualifié avec ce terme.

Katil (inv.) : meurtre, assassinat (d'un individu).

Harb (inv.) : guerre (entre deux armées, avec des rebelles, etc.).

Rapport A. Marty, juin 2009 p. 27.

Ce bref inventaire des mots apparemment les plus employés devrait inciter à éviter des confusions, notamment entre saab (situation problématique) et mushkila qui semble être le terme le plus approprié pour traduire la notion de conflit.

Le glissement d'un litige d'accès aux ressources vers le conflit

La distinction faite ci-dessus amène alors à poser la question de savoir **quand passe-t-on d'un cas à problème à un conflit ?** C'est une question difficile à laquelle plusieurs hypothèses de réponses peuvent être pointées.

Les mécanismes de concertation, les accords sociaux, les alliances ne fonctionnent pas ou ne fonctionnent plus. Nous avons vu que c'est sur cette hypothèse qu'a été fondée l'enquête mais aussi que la grande majorité des cas relevés est plutôt à rattacher à des situations problématiques qu'à des

conflits proprement dits. On constate que beaucoup d'individus préfèrent porter le problème à des niveaux supérieurs pensant ainsi bénéficier davantage, ce qui est loin d'être toujours le cas.

La médiation par des tiers est absente, partisane, changeante, corrompue ou trop tardive. En fait, ce sont des cas où la médiation ne fonctionne pas correctement. Les situations envisagées ici sont trop différentes entre elles et souvent difficiles à déceler pour servir de critères objectifs à une étude. De plus, elles ne débouchent pas toujours sur une explosion de violence.

La violence physique apparaît. Il nous semble que c'est là la façon la plus claire, la plus facile à repérer et peut-être aussi la mieux partagée pour qualifier un conflit. La violence verbale, quant à elle, est plus difficile à retenir car pour être sérieusement prise en compte, il faudrait des témoins neutres ne relevant d'aucune des parties en train de se quereller. Et les querelles verbales ne débouchent pas nécessairement sur la violence physique.

L'aménagement inéquitable de l'espace vient aggraver les différends et augmenter les risques de conflits

Il intervient avec des formes variables suivant les grands types d'espaces agraires (zones pastorales septentrionales, zones agro-pastorales sahéliennes, zones agricoles des pays côtiers).

Extension des champs au détriment des terres pastorales. La pression agricole qui conduit à la saturation des espaces pousse les agriculteurs à s'étendre dans les espaces stratégiques pour l'élevage : aires de pâturages, abords des bas-fonds et des mares, couloirs de transhumance, bordures des routes et pistes. Au Niger on assiste à une très forte remontée des cultures pluviales bien au-delà de la limite nord des cultures établie dans les années 50 et 60. Les champs sont fortement présents au Nord d'Abalak et de Tanout, au cœur de la zone pastorale. Plus au sud, la traversée des terroirs devient extrêmement périlleuse pour les éleveurs, en particulier tant que les champs n'ont pas été entièrement récoltés.

Montée des conflits champêtres en zone intermédiaire et en zone pastorale. Cette pression dans l'occupation de l'espace par l'agriculture concerne depuis longtemps aussi les zones jusque-là dédiées à l'élevage. Ces zones ont en effet enregistré des mouvements de déplacement des populations motivées par la possibilité de défricher de nouveaux espaces de champs, même si le risque d'aléas pluviométrique est plus élevé. Des données sur longue période qui s'appliquent aux circonscriptions administratives qui sont restées stables dans les limites des découpages administratifs, montrent qu'en moins de quarante ans, la population de la plupart de ces circonscriptions administratives a été multipliée au moins par deux. Et cette augmentation de la population est très marquée en zone pastorale. Cette zone constitue en effet un véritable front pionnier agricole, de nombreux villages étendant leur emprise agricole sous l'influence de la demande en terre des agriculteurs locaux ou en provenance de villages plus saturés du sud. Les conflits agriculteurs/éleveurs constituent ainsi une question essentielle de la problématique du développement en zone pastorale.

Développement de systèmes de cultures de saison sèche auprès des zones humides pastorales.

Il s'agit de cultures de sorgho, de niébé et de Calebasses qui se développent en saison froide sur certains sols encore riches en eau (dans le département de Tanout). Ici, même si la densité agricole est moins forte, le risque de dégâts des champs se prolonge très tard dans la saison sèche. Ces cultures dispersées au cœur de la zone intermédiaire présentent un risque important de dégât par le bétail au moment où les troupeaux sont obligés de redescendre des zones pastorales du fait de l'assèchement des mares et de l'épuisement des pâturages.

Méconnaissance des performances liées à la mobilité pastorale. Au-delà des phénomènes de concentration et de concurrence dans l'espace, c'est aussi une grande incompréhension de la mobilité pastorale qui vient souvent envenimer des situations déjà critiques. Dans ces différents entretiens sur le terrain auprès de divers acteurs institutionnels on note que la vision de la mobilité pastorale est encore souvent perçue comme une survivance du passé, arriérée, antirationnelle, antiéconomique, dégradante pour l'environnement. C'est à l'encontre des constats déjà faits à plusieurs reprises dans d'autres concertations sur le pastoralisme au Niger, telles les journées pastorales de 2006 dont le compte rendu est explicite sur ce point : *« La mobilité constitue, dans le contexte où se réalise l'élevage pastoral, la stratégie la plus efficace de gestion des ressources naturelles et demeurera pour longtemps encore le pivot du pastoralisme quoique l'on entreprenne pour tenter de l'enrayer car c'est le seul invariant de l'économie pastorale que l'on ne peut et doit pas entraver. Sa pratique rappelle constamment, si besoin est, que la situation en zone pastorale ne peut en aucun cas être figée ; elle ne peut être qu'évolutive, construite à partir d'adaptations permanentes successives et/ou simultanées qui sont autant de ripostes et de tactiques à toute forme d'interventions ou d'agressions extérieures. Cependant, il est utile de rappeler qu'à la mobilité des pasteurs et des migrations qu'elle implique restent attachés des clichés et des perceptions négatives en ce qu'elle a de rapport avec la gestion rationnelle et durable des espaces pastoraux. Or, et de nombreuses études réalisées un peu partout en Afrique le confirment, c'est bien là un faux procès qui est intenté aux pasteurs et à leurs pratiques. »*

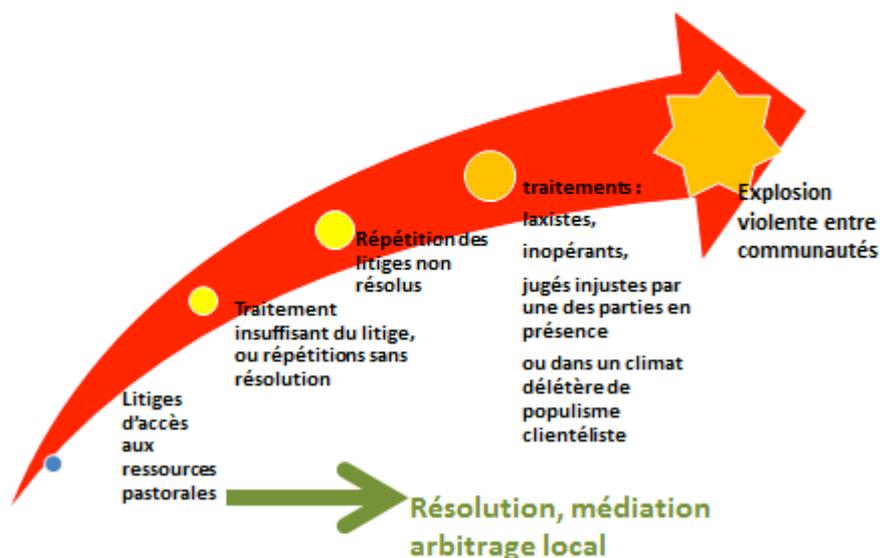
Plus particulièrement dans les pays côtiers, les causes convergent vers la gouvernance des ressources agro-sylvo-pastorales et hydrauliques

Les principales causes des tensions liées à la transhumance sont à mettre en relation avec les choix d'aménagement de l'espace et avec la gouvernance de la transhumance (Bonnet et al., 2015):

- **Le manque de concertation entre les acteurs (éleveurs et agriculteurs) locaux et la méconnaissance du système d'élevage transhumant par les agriculteurs.** Dans ces savanes soudaniennes, la transhumance est souvent un phénomène récent et les liens sociaux entre sédentaires et transhumants sont moins solides et plus facilement mis à l'épreuve ;
- **La mauvaise gestion des litiges de la transhumance liée à une méconnaissance des textes juridiques nationaux et supranationaux** qui régissent la transhumance par les éleveurs, les agriculteurs et une grande partie des agents de l'Etat et des collectivités qui devraient les faire appliquer ;

- **Le manque de concertation entre les pays d'accueil et ceux de départ** avec des approches divergentes de gestion de la transhumance dans les différents pays ;
- **L'insécurité grandissante liée à la transhumance en particulier dans les espaces transfrontaliers** (braquages, conflits, vols d'animaux, pertes d'animaux et morts d'hommes, etc.).

Des litiges aux conflits un problème de gouvernance de l'accès aux ressources pastorales



Quelles démarches de prévention et de médiation des conflits d'accès aux ressources pastorales au Sahel ?

Au terme de cette tentative de lecture des facteurs de conflits, il importe de faire un tour d'horizon même rapide des expériences concernant la problématique de prévention et de gestion non violente des conflits. Plusieurs ateliers régionaux ouest africains ont été organisés sur la gestion des pâturages en octobre 2000, plus récemment en novembre 2004 sur les conflits et en octobre 2013 sur les questions pastoralisme et de sécurité au Sahel autour de l'utilisation et de la gouvernance des ressources agricoles et pastorales. Les échanges d'expérience permis dans le cadre de ces rencontres fournissent un capital d'enseignements que nous avons cherché à capitaliser et à valoriser dans la conception des propositions de recommandations pour une prévention des conflits et un règlement plus équitable des litiges. Au premier plan de ces expériences figurent les pratiques anciennes et spécifiques sur lesquelles se fondent de nombreuses sociétés pastorales mobiles.

Des modes traditionnels de prévention des conflits à comprendre et à encourager

La spécificité de l'élevage mobile impose de longs déplacements et une perpétuelle recherche de nouveaux pâturages. Cette spécificité du pastoralisme nomade pousse ses acteurs à élargir leur champ de relations sociales. Pour cela, les pasteurs construisent un système de relations sociales complexes avec les autres communautés de sédentaires agricoles ou pastorales afin de répondre aux impératifs socio-spatiaux (Cf. encadré ci-dessous).

Des alliances pour prévenir les conflits.

En zone pastorale, surtout dans la partie sabélienne, les fractions d'éleveurs nouent des alliances (abalié)⁴ entre elles et avec certaines communautés d'agriculteurs. Ces relations d'alliances permettent aux pasteurs de bénéficier d'une certaine assurance tant pour la recherche à l'accès aux ressources que pour la défense de leurs biens. Des échanges de cadeaux s'opèrent moyennant l'accès aux puits, aux pâturages et aux couloirs de transhumance et même en cas de litiges, les règlements se font à l'amiable : dommages et intérêts matériels réduits, privilégiant le souci de préserver l'alliance.

Ces réseaux d'alliance se constituent également au niveau de la cellule familiale par l'intermédiaire des échanges (animaux, bijoux, amulettes) ou de droits. Les cellules familiales s'associent en une unité de coopération dénommée souvent par campement (ou ferick).

Le campement correspond donc à un groupement temporaire de familles liées par des formes de coopération concernant essentiellement l'élevage. Cette forme communautaire varie en fonction des conditions sociales, politiques, des saisons et de la nécessité de reproduction sociale.

Cependant, l'étude de 2010 en question note que l'abalié est en train de perdre petit à petit son efficacité car il est remis parfois en cause par les jeunes dans certains groupes de pasteurs tchadiens.

La remise en cause de l'abalié par des jeunes

Dans la région de Dourbali, les gommiers (Acacia sénégale) représentent un enjeu majeur car ils constituent une source importante d'argent pour la population locale mais également un excellent fourrage pour les dromadaires. De ce fait, la population refuse que les chameliers séjournent dans leur localité. C'est ainsi qu'en 2007, un conflit éclate entre les Arabes Yésié (propriétaires des gommiers) et les Arabes Ouled Turki (chameliers) en transhumance dans la région. L'altercation s'est soldée par un blessé (un jeune Arabe Yésié). Le problème a été résolu dans le cadre de l'abalié sans condamnation ferme à l'encontre des Arabes Ouled Turki qui étaient juste invités à poursuivre leur transhumance. Mécontent de ce jugement, le jeune Yésié blessé a attendu l'année suivante (2008) pour tendre une embuscade au chef des Arabes Ouled Turki et le blesser mortellement.

Dans la zone soudanienne tchadienne, Marty et al. (2010) notent aussi que même s'il n'y a pas eu de pactes d'alliance signés explicitement entre les éleveurs et les populations locales, la transhumance se faisait dans un réseau de relations entre la chefferie de la zone pastorale et celle du sud qui accueillait les transhumants.

La chefferie traditionnelle dans la prévention des conflits (récit du chef de canton de Bédaya)

À l'époque (vers les années 60), les quelques rares éleveurs qui venaient en transhumance en zone soudanienne, apportaient des lettres de recommandation de leur chef de canton d'origine aux chefs de canton de la zone d'accueil. Au retour, les chefs de canton du sud répondaient à leurs homologues du nord en notifiant le type de cohabitation qu'ils avaient eu avec leurs sujets. Ces échanges de correspondance étaient aussi accompagnés de divers cadeaux. C'est ainsi que, les éleveurs avaient des facilités d'accès à l'eau et aux pâturages. Toutes ces relations étaient basées sur la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage et se traduisaient souvent sous forme d'échanges marchands (surtout mil contre lait), voire différents types de cadeaux. En plus, cette forme de mobilité pastorale « Nord-Sud » n'inquiétait pas les populations locales, car les hommes et troupeaux arrivaient et passaient (ils ne résidaient pas) ; ainsi, ils n'étaient pas (ou moins) perçus par les autochtones comme des compétiteurs réels ou potentiels et leur présence n'était pas vécue comme une menace.

⁴ Ce contrat était souvent sanctionné par le Coran, les deux parties jurant sur le Coran pour fonder cette alliance. *Ahalié* est le mot en arabe tchadien pour désigner ce type d'alliance.

Ailleurs dans le département du Lac-Léré, un contrat de non-agression (de paix) a été conclu entre les Moundang et les Peuls après plusieurs siècles de conflits (Dagou, 2004). Cette alliance donne aux éleveurs peuls et à leurs troupeaux un accès libre aux points d'eau et aux pâturages des zones exondées. Cependant, le pâturage des bassins fluviaux de Lac- Léré et Tréné constitué pour l'essentiel d'espèces comme *Echinochloa pyramidalis* et *Echinochloa stagnina* (appelée *Tchouri* en langue locale), très appréciées des animaux est soumis à des règles de gestion (Cf. encadré).

Règle de gestion acceptée partout comme mode efficace de prévention des conflits

Les plaines d'inondation sont gérées par le Gong de Léré à travers ses puissants notables chargés de l'élevage (Sarkisanou⁵). Ceux-ci contrôlent effectivement le nombre de troupeaux qui entrent dans les plaines et récupèrent les taxes en forme d'impôt sur le pâturage. Cette taxe peut être payée en nature ou en espèces. Il faut un taurillon pour un troupeau de 30 têtes pour une parcelle de quelques hectares (10-15 ha). Ces parcelles sont délimitées par le Sarkisanou qui supervise personnellement le respect des limites par l'éleveur. Le trésor royal tire l'essentiel de ses ressources de cet impôt, fruit de l'histoire, mais très actuel dans sa pratique qui contribue à gérer pacifiquement cet espace utilisé conjointement par les agriculteurs et les éleveurs.

Au vu de cette diversité de pratiques d'alliances, les actions visant à réduire les conflits d'accès aux ressources naturelles devraient en premier lieu décrypter les mécanismes, alliances et règles existantes entre usagers pour les encourager et les renforcer. Beaucoup de projets d'aménagements et de développement pastoral s'appuient aujourd'hui sur le concept d'accords sociaux préalable à l'implantation de points d'eau ou de sécurisation des espaces pastoraux.

Ainsi le programme régional d'appui au pastoralisme sahélien met ce concept au centre de son intervention dans la gestion des ressources pastorales (CILSS, 2016) : « *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.* »

Des réglementations nationales à améliorer et à appliquer

Des avancées législatives en faveur de l'actualisation des réglementations de l'utilisation des ressources pastorales sont également indispensables. La plupart des pays sahéliens se sont dotés de lois visant à sécuriser le pastoralisme au cours des dix dernières années à l'instar de la Mauritanie, du Mali, du Niger et du Burkina Faso. Au Tchad une législation pastorale est en cours d'élaboration depuis plusieurs

⁵ *Sarkin sanou*, le chef des vaches en haoussa.

années, la loi sur le nomadisme de 1959 apparaissant non seulement insuffisante mais également inapplicable.

De plus en plus, les droits des pasteurs tendent à être reconnus (droits sur les terres, droits à la mobilité etc.), du moins en théorie. Après des décennies de politiques de l'élevage qui visaient principalement la sédentarisation des pasteurs, ces nouvelles législations tentent d'encadrer les pratiques d'élevage actuelles, en reconnaissant les droits et les devoirs liés à la mobilité et à l'accès aux ressources pastorales.

Dans les pays côtiers en revanche, en dehors de la Guinée et du Bénin qui viennent d'amorcer l'exercice, on est confronté généralement à des cadres juridiques obsolètes qui entravent la transhumance, au lieu de favoriser sa reconnaissance et son intégration (Bonnet et al., RBM, 2015). La montée des conflits agro-pastoraux y est aujourd'hui préoccupante.

Adapter le corpus des textes concernant le pastoralisme de manière à ce que leur légalité coïncide au mieux avec leur légitimité aux yeux des acteurs concernés. Si on se réfère à l'expérience d'autres pays sahéliens, ceci suppose :

- *Un processus participatif dans l'élaboration.*
- *Une approche capable d'identifier des principes généraux permettant ensuite une application adaptée aux situations locales lesquelles sont nécessairement évolutives.*
- *Une incitation forte à la conciliation à la base.*
- *Une capacité à articuler au mieux les différentes sources de droit présentes (droit moderne, droit musulman, droit coutumier, droit des conventions).*
- *Un effort d'harmonisation des textes visant les différentes ressources du monde rural (foncier, eau, pâturages, cultures, forêts, aires protégées, etc....).*
- *Une possibilité pour les parties en conflit de recourir à des professionnels en conseil juridique.*

Marty et al. 2010

D'une manière générale la mise en place de cadres juridiques adaptés et cohérents pour essentielle qu'elle soit, ne suffit pas (Arzika et al., 2007). L'enjeu est que les acteurs institutionnels concernés soient effectivement en capacité de les appliquer avec rigueur et équité. Cela implique des appuis importants à la formation de ces acteurs par les spécialistes de l'application de ces codes pastoraux en lien avec les autres législations (décentralisation, environnement et forêts, eau, code rural). Du côté des communautés et de la société civile l'enjeu est de renforcer les capacités à faire reconnaître et appliquer ces droits à travers la formation et l'accès aux services d'appui juridique pour agir en recours chaque fois que certains acteurs institutionnels ne respectent pas les textes.

Notons enfin dans ce domaine de l'amélioration des cadres nationaux d'exercice du pastoralisme qu'au-delà des législations, **un travail important est à conduire également dans l'élaboration concertée de stratégies nationales et locales** d'aménagement des espaces ruraux. Les politiques d'aménagement de l'espace sont à repenser pour favoriser l'association des activités agro-pastorales, en dégagant des principes et axes de stratégie au niveau national et transfrontalier, complémentaires des spécificités propres au niveau des sous espaces agro-écologiques couvrant le territoire national. De ce point de vue, plusieurs pays sahéliens ont engagé des travaux intéressants : stratégies nationales d'hydraulique

pastorale au Mali et au Niger, stratégie nationale de développement pastoral au Tchad. La Guinée est également en train de s'engager dans un processus de ce type.

L'incitation au dialogue entre les acteurs est centrale pour l'atténuation des conflits

Partout où il y a incitation au dialogue (responsables soucieux de la paix, projets, ONG, conventions locales, organisations locales désireuses de trouver des solutions telles que les commissions mixtes, les ILOD (instances locales d'orientation et de décision), les comités d'entente, etc...), les conflits sont beaucoup mieux contenus et tendent à se réduire. Ceci prouve que la lutte pour une atténuation des conflits est possible car elle donne des résultats. A ce titre nous pouvons recenser de manière non exhaustive diverses expériences de soutien au dialogue pour la réduction des conflits agro-pastoraux dans les pays sahéliens.

Des espaces de dialogue organisés au sein des communes par le ZFD sur Diffa au Niger. Le Projet ZfD, financé par le Ministère allemand de la coopération économique (BMZ) a apporté son appui au Secrétariat Permanent du Code rural (SPCR). A Diffa, dans les années 2000, ce programme visait l'Intégration des éleveurs transhumants dans les prises de décisions locales au niveau des collectivités locales décentralisées et de la prise en compte de la problématique pastorale dans les schémas d'aménagement locaux. L'histoire de cette région est marquée d'une profonde imbrication des systèmes de production agricoles et pastoraux. C'est cette ancienne interdépendance qui est aujourd'hui menacée. La densification de l'espace agro-pastoral engendre une compétition qui s'accroît et qui est particulièrement perceptible en zones agricoles lors du passage des groupes de pasteurs mobiles. Là, ceux qui occupent en permanence l'espace (populations sédentaires agricoles) commencent à s'ériger comme les seuls ayants droit. Ces comportements mettent effectivement en éclipse les règles anciennes d'usage partagé. L'appropriation privative des terres et des ressources naturelles fait qu'on y est confronté par un phénomène d'exclusion.

Dans ce contexte, l'avènement de la décentralisation a des effets positifs et négatifs. D'une part, les communes bénéficient de la remise de nombreuses prérogatives portant sur la gestion des ressources naturelles. Elle pourrait permettre de rapprocher le niveau décisionnel des populations utilisatrices, favorisant une certaine revalorisation des préceptes de gestion locale traditionnelle à base consensuelle et inclusive. Le programme a accompagné ce processus à travers l'animation d'un espace de dialogue et de réflexion au niveau communal au sein de commissions spécialisées élargies aux personnes ressources locales et à une importante tranche des utilisateurs de l'espace communal. Cette réflexion collective pour un développement équilibré et équitable, s'inscrivait dans la contribution à la conception d'un schéma d'aménagement foncier (SAF). C'est la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire à travers le SAF qui était considérée comme une opportunité de freiner la dynamique de cloisonnement et d'exclusion en cours.

Des fora organisés par le LUCOP au Niger également dans les années 2000. Ce programme a lancé une série de rencontres de concertations sur la gestion pastorale et agro-pastorale dans la région de Tahoua. Sa démarche reposait sur le constat d'augmentation nette des tensions entre communautés d'éleveurs et entre éleveurs et agriculteurs, accompagnée de réflexes identitaires et de repli sur soi. Cette tendance à l'exclusivité de l'usage des ressources naturelles est apparue comme une puissante entrave à l'élevage mobile car ce type d'élevage est largement dépendant d'un accès flexible à une vaste gamme de ressources pastorales, accès lui-même assujéti à de règles sociales séculaires, connues et respectées par tous les éleveurs. La démarche des fora s'appuyait aussi sur le constat d'une détérioration continue de l'application des règles locales de gestion des ressources pastorales sensées être partagées.

Les objectifs poursuivis dans les fora étaient d'encourager la création d'espaces d'interaction et de négociation en vue de créer un climat favorable à une gestion consensuelle, intégrée et durable de ressources naturelles, basée sur une réglementation négociée visant l'intérêt général. Un certain nombre de résultats étaient attendus de ces fora parmi lesquels l'identification par les participants des règles et pratiques actuelles d'accès à la terre agricole et des pratiques agricoles ; la priorisation des règles et pratiques essentielles jugées positives et à encourager pour une agriculture s'intégrant plus harmonieusement avec l'élevage mobile ; la définition des stratégies appropriées pour l'application des règles et pratiques retenues et la lutte contre celles jugées nuisibles ; et l'engagement par groupes d'acteurs (maires et élus, projets et ONG, chefferie traditionnelle, leaders d'opinion) sur l'application des règles et pratiques clefs.

Le bilan des initiateurs de ces fora ont mis en évidence l'intérêt effectif de ces démarches pour renforcer la communication entre tous les acteurs institutionnels et les représentants des usagers. Le programme a aussi mis en évidence notamment des réactions d'opposition à des demandes visant une appropriation privée de grands espaces de ranch potentiels et conduites sans respecter les démarches légales d'obtention de concession rurales ou d'usage prioritaire. En ce qui concerne la mise en pratique des engagements il ressort que la plupart des structures impliquées dans les fora (associations, chefs coutumiers, administration) ont commencé à mettre en pratique les engagements. La démarche des fora, si elle est poursuivie par des évaluations-programmations régulières par ces assemblées, conduit à une responsabilisation appréciable des éleveurs et de leurs organisations sur la gestion des ressources pastorales. La question qui demeure est par contre celle de la pérennisation de ces processus de concertation entre les acteurs au terme de la promotion de la démarche par le programme. Plusieurs hypothèses sont formulées, mais leur faisabilité reste à établir: portage par les communes dans le cadre de commissions, par les commissions foncières, par des organisations intercommunautaires traditionnelles qui seraient revitalisées.

Concertations intercommunautaires de prévention et de résolution des conflits au Mali. Dans le Delta de Mopti au Mali, cette expérience a été conduite par une ONG (Eveil) qui a procédé à une analyse de la problématique de la gestion concertée des ressources communales dans l'ensemble des

villages de la commune. Elle a ensuite organisé des échanges entre l'administration, les élus, les autorités coutumières, les organisations communautaires réunis dans le cadre de forum qui ont abouti à la mise en place d'une commission de médiation ayant pour rôle la prévention et la gestion des conflits intercommunautaires. Cette commission a élaboré un plan d'actions visant à instaurer un climat de paix et d'entente dans les villages par la prévention et la gestion des litiges autour des terres, héritage, gestion des affaires villageoises, conflits sociaux...

Implication des organisations socio-professionnelles dans la prévention et la résolution des conflits au Niger. L'expérience de l'AREN porte sur le recensement de la diversité des conflits enregistrés : arrestation de bergers dont des enfants, couloirs de passage obstrués, installation de champs pièges, éparpillement de champs, commercialisation de l'eau des puits publics, vente de puits, exclusion de l'accès à l'eau et au pâturage sur des espaces publics, clôture de mares, provocation incitation aux affrontements entre usagers, fixation/sédentarisation dans le terroir d'attache de tiers, ramassage de la paille en zone pastorale, implantation de ranches... Le texte met en évidence aussi la nécessité de rassembler les acteurs notamment les associations d'éleveurs pour promouvoir un débat constructif sur la prévention des conflits. L'expérience souligne aussi les risques que peuvent prendre les associations qui veulent défendre les droits des éleveurs. Elles se mettent rapidement en insécurité avec rapidement un pied presque en prison. La nécessité de s'appuyer sur un avocat apparaît comme un élément important pour entrer véritablement dans les procédures de défense des intérêts des pasteurs.

Approche de gestion non violente des conflits au Niger par différentes ONG. Ce programme met en évidence un regard renouvelé sur les conflits, comme indicateur d'évolution et de changement des rapports sociaux. Là où il y a évolution sociale (notamment quand il y a développement), il y a aussi des conflits. Le conflit joue un rôle de catalyseur pour les changements sociaux. A l'inverse, une société sans conflit serait une société en stagnation. Il importe ainsi de mettre en valeur le potentiel que renferment les conflits et d'aider les acteurs concernés à trouver des modalités positives de règlement des conflits. La stratégie proposée porte sur le renforcement des acteurs responsables de la gestion des conflits, notamment les autorités traditionnelles et modernes, l'administration, les commissions foncières, les conseillers communaux. Elle s'appuie sur la mise en place de cadres/comités de concertation disposant de compétences en médiation, en s'appuyant sur les structures de communication (traditionnelles et modernes) existantes. La démarche développée encourage les négociations directes et constructives, dans lesquelles le projet doit essentiellement jouer le rôle de facilitateur/médiateur. Elle insiste aussi sur l'importance des activités permettant de renforcer la culture de la paix, à travers des mesures d'information et de sensibilisation.

Promotion de la coexistence pacifique entre éleveurs et cultivateurs au Tchad. Dans un contexte caractérisé par un Etat très affaibli au sortir de la guerre civile, les éleveurs et les agriculteurs se voient fréquemment privés de leurs droits et les frustrations enveniment les conflits, les associations de la société civile ont décidé de s'impliquer dans la prévention et la résolution des conflits. La stratégie

développée ici veut intervenir à trois échelles : au niveau national pour influencer le cadre politique et amener les décideurs à adopter des mesures législatives et administratives appropriées, au niveau régional en cherchant à impliquer tous les acteurs régionaux (gouverneurs, préfets, chefs de canton, autorités judiciaires, policières et militaires) pour que ceux-ci jouent un rôle positif dans la prévention et la gestion pacifique des conflits, et au niveau local en voulant stimuler les capacités des groupes socioprofessionnels à résoudre eux-mêmes les différends par le biais de comités paritaires d'entente et la promotion d'une culture de paix entre les communautés.

L'évaluation de 2006 (Guibert et al. 2013) met en évidence la pertinence de la démarche et les premiers impacts perçus : établissement de relations de confiance entre autorités administratives et service judiciaire, diminution en nombre et intensité des conflits agriculteurs éleveurs, existence de comité d'entente un peu partout. Par contre peu d'impact sont perceptibles sur la résolution des problèmes structurels qui sont à la base des conflits. On note enfin une alliance importante entre acteurs grâce au cadre d'échange et de concertation dans le domaine du plaidoyer pour affronter les questions à porter au niveau national.

Comités de règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs au Burkina Faso. Le programme national de gestion des terroirs a testé l'application de l'Arrêté conjoint de règlement de conflits entre agriculteurs et éleveurs dans deux des provinces pilotes avec la mise en place et la formation des responsables des commissions villageoises et départementales de règlement de différends entre agriculteurs et éleveurs (CVRDAE).

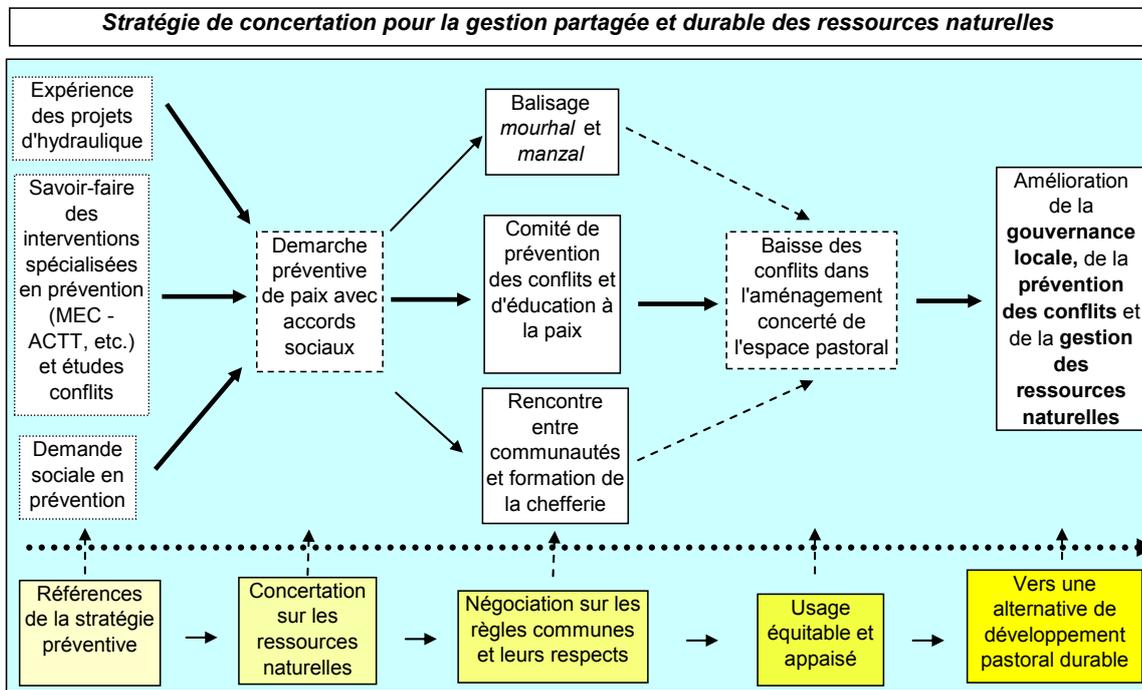
Ce type d'organisation de prévention et de gestion des conflits visait à améliorer le règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs. Une démarche de promotion de paix sociale entre les deux principaux groupes d'acteurs du milieu rural burkinabé a été développée : information et sensibilisation des services techniques, de l'administration et des populations, concertation au niveau provincial pour prévenir et gérer les conflits fonciers, mise en place effective des CVRCAE légitimes et règlement effectif de conflits dans certains villages, élaboration des esquisses de procédures pour le règlement à l'amiable des conflits entre agriculteurs et éleveurs : le procès verbal de règlement de différends, le registre pour l'enregistrement de conflits et leur règlement à l'amiable.

Stratégie de concertation pour la gestion partagée et durable des ressources naturelles

Dans le cas des programmes d'hydraulique pastorale au Tchad et au Niger, les démarches et méthodes engagées depuis plusieurs années s'inscrivent dans l'anticipation afin de garantir la durabilité des investissements consentis. À terme, c'est l'amélioration de la gouvernance locale et régionale qui est visée autour de l'enjeu de l'usage partagé des ressources naturelles. La concertation et la négociation d'accords sociaux pour la création des puits pastoraux publics constituent une base de prévention contre les « cas à problèmes ». Le principe d'accompagner l'émergence de comités de prévention a aussi été retenu à l'échelle plus large des axes de transhumance, en privilégiant l'appui à des démarches volontaristes de la part des représentants des bénéficiaires afin d'éviter tout interventionnisme excessif.

Enfin la facilitation de rencontres inter communautaires constituent des initiatives de construction de liens sociaux en faveur de la paix (sur la base d'une réelle affirmation des *abalié*, par exemple), incluant notamment des temps d'information et de formation à l'endroit de la chefferie.

Le schéma développé dans ce cadre résume la stratégie de prévention et de gestion des conflits du programme (Guibert et al., 2013).



Principaux enseignements au terme de ce rapide parcours des expériences récentes ou en cours en zone sahélienne. Cinq grands types de constats se dégagent à nos yeux :

- Un peu partout au Sahel, cette tendance à l'augmentation des risques de conflits semble se manifester, c'est par conséquent un enjeu d'actualité important auquel des projets assez nombreux se sont déjà attelés.
- Les démarches élaborées par ces projets ou les associations sont axées sur la mise en place de processus de concertation multi-acteurs centrés sur l'analyse des situations concrètes rencontrées sur le terrain. Elles débouchent sur la définition de règles de conduite sur lesquelles s'engagent les différents acteurs : conventions locales, chartes, règles, plans de gestion...
- Les processus de concertation engagés dans ces expériences sont généralement portés par des projets spécialisés orientés prioritairement sur le renforcement des acteurs de la société civile. L'implication de la société civile est en effet très forte dans ces démarches.
- Une articulation avec des partenaires juridiques est souvent soulignée comme une nécessité, mais les organisations n'ont pas les moyens correspondants à un tel objectif. Elles participent au dialogue sur les nouveaux textes mais sans pour autant pouvoir influencer lourdement sur le processus législatif.

- La plupart des cas examinés soulèvent la question de la pérennité des processus de concertation mis en place et par conséquent de leur aptitude à poursuivre et intensifier l'action d'animation, au-delà des premières expériences portées par les projets.

D'une manière générale les conflits paraissent en fait souvent sur estimés, leur image est intimement associée aux relations entre éleveurs et agriculteurs. Le problème est ni les surestimer ni les sous-estimer.

Conclusion : Quelles approches pour une gestion moins conflictuelle des ressources pastorales au Sabel ?

Différentes interventions en hydraulique pastorale menées depuis 1995 sur l'ensemble sahélo-soudanien du pays (Tchad Oriental, Kanem, Tchad Central), mais aussi au Niger, au Mali, en Mauritanie ont accumulé en matière de prévention des conflits, une expérience et des résultats encourageants. Nous avons tenté une synthèse de leurs enseignements majeurs.

D'autres organismes spécialisés ont testé, pour certains pendant plus de dix ans, des activités visant à la construction de la paix. Des acquis significatifs sont apparus en termes de messages, d'outils (réunions-débats) et d'animation avec l'aide des médias.

Par ailleurs, les différentes études menées dans ces projets ont apporté de précieuses données sur les « cas à problèmes » qui doivent inspirer les pratiques de prévention. Les démarches conduites autour des ouvrages réalisés (information, choix des sites, modalités d'organisation, matérialisation du consensus sur l'espace pastoral) ont su tenir compte des intérêts divers entre agriculteurs et éleveurs ou encore entre groupes d'éleveurs fixés ou pas.

Des échanges entre institutions émergentes et comités déjà confirmés, pourraient être l'occasion d'accompagner des institutions en faveur de la prévention des conflits et de l'éducation à la paix dans une véritable démarche de développement endogène.

Enfin l'organisation régulière de rencontres et d'échanges entre agriculteurs et éleveurs et les acteurs institutionnels par grands axes de mobilité (vers l'Est et vers l'Ouest) doit se tourner résolument vers la recherche de modes d'information et d'organisation de la prévention.

Bibliographie

- Arzika, M.S., Gandou, Z., Bonnet, B., 2007. « Pratiques et droit des acteurs institutionnels dans la gestion des situations conflictuelles liées à la mobilité », Mission d'appui Iram au PSSP, région de Zinder.
- Bonnet B., Onibon P., Guibert B., Iram. « Programme régional d'investissement en faveur du développement de l'élevage dans les pays côtiers ».
- PRIDEC. « Propositions d'identification par les réseaux » ROPPA, APESS et RBM ; Version finale mai 2015. Etude d'identification réalisée par l'Iram dans le cadre d'un contrat avec Inter Réseaux Développement Rural ; PRIDEC, 2015. 119 p.
- Bonnet B., « Synthèse thématique sur les Concertations multi-acteurs pour une gestion agro-pastorale ». Réseau Développement Durable (RéDev) du Ministère des Affaires Etrangères. 23 p., Décembre 2005.
- Chauveau J-P., Léonard E., Mansion A., Comité technique foncier et développement, 2015. « Enjeux fonciers en milieu rural, conflits civils et développement ». Note de synthèse, n° 20, déc. 2015, 11 p ;
- CILSS/PRAPS, 2016. « Accords sociaux, conventions locales et transfrontalières en faveur de la mobilité pastorale ». Note aux opérateurs n°4. 10 p.
- Dagou P., 2004. « Les pratiques foncières dans le bassin occidental du Mayo-Kebbi ». Communication au colloque scientifique sur le foncier. OFT-CFOD, 15 p
- Dangbet Z., (2016). « Des transhumants entre alliances et conflits. Les arabes du Batha (Tchad) : 1635 – 2012 ». Thèse Université Aix Marseille, 468 p.
- Djimadoum Djialta et Nodjidang Tokindang. « Programme d'hydraulique pastorale au Tchad Central « Almy al Afia » ». Analyse des « conflits relevés auprès des autorités sur la période 2004-2008. (Phase 1 d'Almy Al Afia- PHPTC), Avec la collaboration de Serge Aubague Supervision de André Marty de l'Iram. Juillet 2009. 88 p.
- FAO. « La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest », Proposition de plan d'action. 2012, 146 p.
- Guibert B., avec la collaboration de l'équipe AGRP, Nodjidang Tokindang (Responsable), Djimadoum Djialta, Tahir Al Issel, Mahamat Faouzi Fizzani. « Identification de dynamiques de concertation, de prévention et de gestion des conflits ». ANTEA-IRAM. 2013. 55 P.
- Hérault D., Bonnet B., « Gouvernance du foncier pastoral et changement climatique au Sahel Renforcer les capacités des acteurs du foncier dans la sécurisation de la mobilité et de l'accès équitable aux ressources pastorales », *Land Tenure Journal-Revue des Questions Foncières*, FAO, novembre 2011, pp. 157-187
- Marty A., Sougnabé P., Djatto D., Nabia A., « Causes des conflits liés à la mobilité pastorale et mesures d'atténuation ». Rapport d'étude Juin – septembre 2010, 123 p.
- Marty, Eberschweiller, Dangbet, « Au cœur de la transhumance. Un campement chamelier au Tchad central ». Septembre 2006 – avril 2007. Paris, Karthala – IRAM – ANTEA, 2009, 280 p.
- Olivier De Sardan Jean-Pierre, (2005), « Anthropologie et développement, Essai en socio-anthropologie du changement social », Marseille-Paris, APAD-Karthala, 221 p.
- Richards P., (2013), « Conflits fonciers, in conflits liées aux ressources naturelles et terrorismes : deux facettes de l'insécurité ». Les cahiers de l'Afrique de l'Ouest. Sous la Direction de Marie Trémolières, OCDE, 2013, pp. 34-57.
- Thual François, (1995), « Les conflits identitaires », Paris, Éditions Ellipse, 191 p.