

Gestion et prévention des conflits fonciers au Sahel, quel rôle pour les collectivités locales ?

DOCUMENT DE CAPITALISATION D'EXPÉRIENCES



Auteurs : Sithou Rani Abdoul-Moumouni, Siddo Amadou Boukari, Hama Amadou Abdou, Abdoulzakou Salifou Hamsatou, Mahama Ada Maimouna, Hassane Yacoudima Abba Oumarou, Yacouba Harouna Himadou

Sous la coordination de : Moussa Halilou, CNCOD/ReSaD et Manon Albagnac, CARI/ReSaD

SOMMAIRE

1. Introduction.....	3
2. Mécanismes traditionnels de GDT et règlements des conflits.....	3
3. Fragilisation des systèmes traditionnels et difficultés liées à la gestion des conflits	5
Perte de pouvoir des autorités traditionnelles	5
Diminution des ressources naturelles	5
Non application des textes.....	5
4. Typologie des conflits.....	6
5. Acteurs de la résolution des conflits au Niger.....	7
Autorités coutumières.....	7
Autorités judiciaires.....	7
Autres acteurs de la gestion des conflits fonciers.....	8
6. Les dispositions de résolution administrative des conflits ne sont pas toujours suffisantes	9
Étude de cas du conflit entre les villages de Mallamoua et Dan Makao au Niger	9
7. Des pistes d’action basée sur la concertation plutôt que le tout juridique	10
Étude de cas du projet CARE/Dakoro	10
Étude de cas PROPSAR : renforcement des COFO	12
Prévention des conflits liés aux transhumances du bétail : les cadres de négociations.....	12
8. Gestion des conflits fonciers : quel rôle pour les communes ?.....	15
Processus de décentralisation en cours au Sahel.....	15
Communes et gestion des conflits	15
Étude de cas sur l’Initiative Karakoro	15
9. Synthèse	16
10. Conclusion	18

1. Introduction

Au Sahel, le climat semi-aride chaud est marqué par l'alternance entre une courte saison pluvieuse aux précipitations très variables et une longue saison chaude et sèche. Les sols sont généralement pauvres en matière organique et fragiles. Pourtant les populations sahéniennes, majoritairement rurales, ont su adapter leurs modes de production à ces contraintes ; ils reposent principalement sur l'agriculture pluviale et l'élevage transhumant.

Ces modes de production sont aujourd'hui menacés du fait de l'accroissement démographique, combiné aux effets des changements climatiques, ces derniers se manifestant notamment par des sécheresses répétées. En conséquence, les pratiques agricoles et d'élevage s'intensifient, la déforestation s'accélère et l'utilisation des ressources en eau augmente. La pression s'accroît aussi sur les terres : les agriculteurs défrichent de nouvelles parcelles, les éleveurs sont contraints de modifier leurs calendriers et circuits de transhumance pour trouver de l'eau et des pâturages. Depuis de nombreuses années cette situation génère des conflits fonciers au sein des populations sahéniennes. Les pays sahéniens tentent d'y faire face en mettant en place des systèmes de gestion des conflits fonciers.

2. Mécanismes traditionnels de GDT et règlements des conflits

Par le passé, les populations sahéniennes avaient mis en place des mécanismes de gestion des ressources naturelles, dont les terres, visant la préservation du patrimoine communautaire. Les institutions traditionnelles, personnifiées par les chefs coutumiers, se portaient garantes du respect de dispositifs réglementaires permettant de limiter l'accès aux ressources vitales, dans le souci de les préserver pour l'avenir du groupe. En raison de leur caractère sacré, le respect de ces règles était une obligation absolue pour les populations locales et l'accès aux ressources faisait l'objet de négociations mutuelles, respectueuses et profitables. Ainsi ils existaient des consensus autour des zones agricoles et pastorales, des accords sur le partage des résidus de récolte, des règles à respecter lors de la chasse et de la pêche, des rites liés à la pratique des feux de brousse, etc.

En plus de ces règles d'accès, il existait aussi des mécanismes endogènes de règlement des conflits liés à l'utilisation des ressources foncières. Ces mécanismes permettaient d'éviter l'éclatement de conflits violents et leurs répercussions négatives sur l'intégralité et la pérennité des ressources.

Exemples de mécanismes traditionnels de gestion des conflits au Mali :

. La maîtrise de l'histoire par le patriarche du village est un moyen de gestion et de prévention des conflits. Il est le plus souvent un sage imprégné de l'histoire de la localité ; il en va de même pour les griots qui sont maîtres de la parole et dépositaires de savoirs et d'histoires. Patriarches et griots jouissent d'une légitimité reconnue au sein des communautés, elle leur permet d'amener les protagonistes d'un conflit à l'acceptation de résolutions consensuelles.

. En pays Dogon, le *toguna* (arbre à palabre) est une institution traditionnelle qui permet la réconciliation des règles coutumières et religieuses dans le plus grand respect. Ce *toguna*, sous forme de hangar est construit à la hauteur de la taille des protagonistes assis et qui leur permet de discuter sans agitation. Dans la prévention et la gestion des conflits, les autorités traditionnelles et administratives y acceptent les organisations paysannes comme partenaires privilégiés. Cela traduit une bonne cohabitation entre ces différentes sphères d'autorités au niveau local.

. Dans la résolution des conflits fonciers en milieu Sénoufo, le *kulufolo* (chef de la terre) privilégie d'abord la recherche du consensus en présence des protagonistes. A l'extrême, il passe à l'usage de l'ordalie de potion de la terre qui est une pratique traditionnelle consistant à dissoudre dans de l'eau une quantité de terre objet de litige et faire boire le mélange par chacune des parties en conflit. Les membres de la communauté senoufo sont convaincus qu'au bout d'un certain temps, celui auquel n'appartient pas la terre mourra.

. Au Nord du Mali, le *cadi* est le juge musulman, il jouit d'une légitimité au sein des populations. A cet effet, il est habilité à résoudre les différends. Il incarne donc une institution légitime et collabore pleinement dans un cadre quasi légal avec les autorités judiciaires locales. Les populations de ces localités, dont la plupart sont des musulmans, se reconnaissent dans les règles religieuses dont le *cadi* se sert pour résoudre les conflits entre les communautés. L'implication de ces chefs religieux dans la gestion des litiges fonciers est un atout pour l'acceptation des verdicts rendus.

Source : A. Dakouo et al. (AGRA/Mali), Septembre 2009 : La cohabitation des légitimités au niveau local.

Droits d'usages communautaires au Burkina Faso :

. Le droit d'accès aux ressources que sont l'eau, les pâturages naturels, les forêts, etc. est assorti de règles d'usage plus ou moins formelles. Elles sont les produits de négociations, de conflits, d'ajustements entre différents groupes d'usagers au sein d'une même communauté. Ces règles d'accès peuvent être à durée déterminée, permettant aux différents groupes (éleveurs, agriculteurs) de partager les ressources selon les calendriers de leurs besoins.

Source : Bernard Bonnet (IRAM), janvier 2001 : Problématiques foncières et gestion des ressources communes.

Dans la résolution de conflits, les institutions traditionnelles s'appuient sur des éléments du capital social du milieu : appartenance au même groupe d'âge ou de métier, liens de parenté, etc. Si les règles traditionnelles régissant les ressources naturelles et leur accessibilité, et les autorités coutumières et religieuses qui en assurent le respect, sont encore reconnues dans le milieu rural, elles sont néanmoins menacées du fait de divers facteurs.

3. Fragilisation des systèmes traditionnels et difficultés liées à la gestion des conflits

Perte de pouvoir des autorités traditionnelles

La gestion des ressources naturelles au Sahel est marquée par le pluralisme juridique, institutionnel et la cohabitation de plusieurs légitimités. En effet dans les pays, cohabitent plusieurs groupes ethniques, plusieurs systèmes de production (agriculture, élevage transhumant, etc.) et plusieurs systèmes de droits (droit traditionnel, droit musulman et droit étatique) qui entrent parfois en concurrence.

Les institutions traditionnelles de gestion des ressources naturelles ont perdu leur influence et leur pouvoir, suite à la mise en place des législations foncières et forestières dans les années 80 et suite aux processus de décentralisation qui remplacent les chefferies coutumières par des autorités administratives. Les rôles et pouvoirs de ces dernières ont été renforcés au point d'étouffer les mécanismes traditionnels de régulation. Au lieu de composer avec les potentialités locales, l'accent a été plutôt mis sur l'application des nouveaux textes juridiques régulant l'accès aux ressources.

Diminution des ressources naturelles

Par ailleurs, les changements climatiques, qui se sont manifestés notamment par l'installation de sécheresses endogènes depuis les années 70-80, combinés à l'accroissement démographique et l'augmentation de la pression sur les ressources naturelles, ont exacerbé les conflits.

- Certaines années, la faiblesse des précipitations amène les éleveurs à anticiper leur retour vers des zones situées à proximité des cours d'eau, car les pâturages d'hivernage s'assèchent plus tôt. Ils entrent alors en concurrence avec les agriculteurs dont la saison culturale n'est pas encore terminée.
- La pression démographique et la diminution progressive de la fertilité des sols contraignent les agriculteurs à occuper des superficies croissantes qui peuvent empiéter sur les couloirs de passage des animaux.

La croissance démographique et la course au foncier qui accélèrent la dégradation naturelle sont également des facteurs de destruction sociale qui entraînent la remise en question des autorités foncières et la fragilisation des liens sociaux, rendant d'autant plus compliquée la résolution de conflits.

Non application des textes

Les textes réglementaires modernes sont souvent, soit non appliqués, soit méconnus des populations et parfois des autorités chargées de leur application. Ils se révèlent actuellement inadaptés pour favoriser une gestion durable des ressources naturelles sans conflit.

4. Typologie des conflits

Les conflits sont souvent considérés, à tort, comme concernant uniquement les éleveurs et les agriculteurs. Or, la compétition pour l'accès à la terre peut mettre en scène une multitude d'acteurs locaux : membres d'une même famille, différentes catégories socioprofessionnelles, autorités locales, ...

Plusieurs approches sont proposées pour la classification typologique des conflits. La typologie ci-dessous s'appuie sur la diversité et les catégories socioprofessionnelles des acteurs impliqués d'une part, la source et la nature des litiges d'autre part.

Groupes sociaux et acteurs impliqués	Sources de conflits et nature de litiges
<p>Conflits au sein d'une même catégorie socioprofessionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Même famille ○ Même lignée ○ Même communauté linguistique ou villageoise ○ Même catégorie socioprofessionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Revendication de propriété / remise en cause des actes ou contrats (héritage, vente, don, location, gage) après la mort du patriarche ○ Refus de verser la dime locative ○ Mauvaise délimitation des champs : contestation des limites d'un champ ○ Absence d'acte (ou de témoignage) écrit dans les transactions ○ Réclamation ou refus d'octroyer un acte officiel de versement
<p>Conflits entre plusieurs catégories socioprofessionnelles :</p> <p>Agriculteurs / Éleveurs / Pêcheurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dégâts de cultures ou non-respect des aires de pâturage ou des couloirs du troupeau ○ Non-respect des couloirs de passage par les éleveurs, semis dans les aires de pâturages ou les couloirs de passage ○ Non-respect d'un contrat de gardiennage ○ Non-respect d'un contrat de fumure
<p>Conflits entre populations, autorités et intervenants extérieurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Populations / État ○ Population / ONG ○ Populations / pouvoirs locaux : autorités coutumières, autorités administratives ou judiciaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Revendication de terres confisquées ○ Refus de céder un terrain pour cause d'utilité publique ○ Confiscation des terres ○ Pressions politiques ○ Rejet d'un arrêt de justice ou d'une décision d'un chef coutumier ○ Refus d'appliquer les nouvelles dispositions de la loi

5. Acteurs de la résolution des conflits au Niger

Au Niger, le code rural intègre la gestion du foncier et donc des conflits. Il définit pour cela des procédures de règlements des conflits, ainsi que les rôles de différents acteurs, situés du niveau local au niveau national.

Il existe trois niveaux successifs de règlement des conflits fonciers ruraux au Niger :

- Le règlement à l'amiable entre les deux parties
- La conciliation devant les autorités coutumières
- Le recours à la justice

Ces niveaux de règlement mettent en scène une diversité d'acteurs, du niveau local au niveau national.

Autorités coutumières

a) Chefs de village ou de tribu

Ils sont compétents pour mener la conciliation sur les conflits fonciers au sein de leur circonscription. Lors de la conciliation, ils sont le plus souvent assistés par l'autorité religieuse.

En cas de réussite de la conciliation, le chef de village ou de tribu établit un procès-verbal de conciliation signé par les parties et les témoins ; cette décision équivaut à un jugement.

En cas d'échec de la tentative de conciliation, un procès-verbal de non-conciliation est établi et les parties sont renvoyées vers l'autorité coutumière supérieure : chef de canton ou de groupement.

b) Les chefs de canton, de groupement

Les chefs de canton ou de groupement (sultans) procèdent de la même manière que les chefs de village et de tribu pour mener la conciliation. Ils se font assister au besoin par les notabilités de leurs cours respectives. Ces autorités sont également à même d'établir des procès-verbaux. En cas d'échec de la conciliation, les parties sont renvoyées vers les autorités administratives.

c) Les commissions paritaires

En cas de conflit entre agriculteurs et éleveurs, les parties peuvent aussi recourir aux commissions paritaires. Elles sont présidées par les chefs traditionnels et sont composées d'un nombre égal de représentants des agriculteurs et des éleveurs.

Autorités judiciaires

d) Tribunaux d'Instance (TI) et de Grande Instance (TGI)

Ils sont compétents en matière de conciliation et de jugement des conflits conformément aux dispositions applicables. Ils interprètent les lois et les coutumes et sont chargés de leur application.

Pour ce qui relève du coutumier, les juges sont assistés d'assesseurs coutumiers (issus de la coutume des parties en litige, marabouts locaux).

e) La cour de cassation

Il s'agit de la chambre judiciaire de la Cour Suprême auprès de laquelle, une partie qui n'est pas satisfaite de la décision rendue en appel, peut la contester par un pourvoi en cassation. La cour n'examine pas les faits mais la manière dont le juge d'appel a appliqué la loi. Dans le cas où elle estime qu'il y a eu mauvaise application de la loi, elle casse la décision et la renvoie pour jugement devant la même juridiction, mais autrement composée.

f) Les forces de l'ordre

Elles ne sont pas habilitées à fixer des amendes ou à mener la conciliation en cas de conflit foncier, néanmoins elles peuvent intervenir dans deux cas : pour s'interposer entre les parties, prévenir un conflit et assurer le maintien de l'ordre public, ou bien en cas d'infraction pénale.

Autres acteurs de la gestion des conflits fonciers

g) Les Commissions Foncières (COFO)

Au Niger, dans le cadre de l'application du code rural, des structures de gestion du foncier ont été mises en place à différents niveaux de territoire : département (COFODEP), communes (COFOCOM) et villages (COFOB).

Bien qu'elles n'aient pas de compétences pour les arbitrer, les commissions foncières sont des maillons essentiels de la prévention des conflits fonciers. A cette fin elles remplissent les missions suivantes :

- Information et sensibilisation des populations par la vulgarisation des textes du code rural, la nécessité de régler à l'amiable les conflits fonciers,
- Les COFOB délivrent des actes de sécurisation foncière en lien avec la COFOCOM ou la COFODEP,
- Conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées : couloirs de passage, aires de pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, ...
- Fixation des dates de fermeture et de libération des champs.

Dans le cadre de la gestion des conflits, les commissions foncières peuvent intervenir en apportant une expertise technique (évaluation de dégâts) et légale (droits de propriété des biens sécurisés).

h) Les organisations paysannes

Pour prévenir les conflits fonciers, les organisations de la société civile mènent des actions d'information et de sensibilisation auprès des populations rurales.

6. Les dispositions de résolution administrative des conflits ne sont pas toujours suffisantes

Le code rural du Niger prévoit donc des mécanismes de gestion des conflits fonciers impliquant plusieurs acteurs. Cependant, cela ne semble pas suffisant pour résoudre tout les conflits qui existent comme tend à le montrer l'étude de cas qui suit.

Étude de cas du conflit entre les villages de Mallamaoua et Dan Makao au Niger

Le litige porte sur une aire de pâturage partagée par la population de sept villages (Dan Binta, Dan Baki, Dan Makao, Kaya, Tourda, Mallamaoua, Holombaki), et par des éleveurs transhumants peuls et touaregs. Le litige a éclaté lorsqu'un des villages, celui de Mallamaoua, a été privé de l'accès à l'aire de pâturage parce que des producteurs du village voisin de Dan Makao ont mis en culture des jachères situées en bordure de l'aire de pâturage. Le couloir menant de Mallamaoua à l'aire a donc été réduit.

Les habitants de Mallamaoua ont porté plainte auprès du **chef de canton** dont dépendent l'ensemble des villages. D'après le chef de village de Mallamaoua, le chef de canton a rendu un jugement en faveur des cultivateurs de Dan Makao. A la suite de ce qu'ils estiment être un jugement partial, les habitants de Mallamaoua se sont adressés au **sous-préfet**. Comme mesure conservatoire, ce dernier a préconisé de ne pas ensemençer l'espace litigieux en attendant qu'une solution définitive soit trouvée. Malgré cette interdiction de l'autorité administrative, les propriétaires des champs en litige de Dan Makao ont semé, en se reposant sur l'autorisation donnée par le chef de canton. Le sous-préfet a alors fait intervenir les forces de sécurité et le chef de village de Dan Makao a été arrêté et incarcéré pendant quelques jours.

Pour les paysans de Dan Makao, le sous-préfet a pris position au profit des habitants de Mallamaoua. Il y a eu donc une situation de blocage dans laquelle ni l'autorité coutumière, ni l'autorité administrative n'ont pu concilier les deux villages. Chacune d'elle est même accusée par l'un ou l'autre des adversaires d'être partiale. Devant la lenteur observée dans le règlement du différend, les habitants de Mallamaoua ont alors porté l'affaire devant le tribunal de Maradi (chef-lieu du département).

Avant le différend, les deux villages entretenaient de bonnes relations. Le village de Mallamaoua est réputé être un village de marabouts, les habitants de Dan Makao avaient recours à eux pour les cérémonies sociales (baptême, mariage, décès, prédictions des campagnes agricoles, etc.). Mais, à la suite du différend, ces liens se sont disloqués et ce durant les trois ans de l'instruction de l'affaire. Le litige a eu des répercussions sur les relations sociales entre l'ensemble des villages, chacun des protagonistes s'étant constitué des alliés.

Dans ce cas, les instances officielles de conciliation en matière des conflits ruraux ont échoué dans leurs tentatives de règlement du conflit. Un nouveau palier est franchi et l'affaire est portée devant la justice. Néanmoins le délai de son instruction laissait envisager qu'une résolution ne serait pas trouvée rapidement, et donc que le conflit et ses conséquences sociales dans la zone perdurent. L'ONG CARE est alors intervenue dans le cadre de l'un de ses projets dans la zone, et a proposé de tenter une résolution en revenant à la concertation et à la conciliation.

7. Des pistes d'action basée sur la concertation plutôt que le tout juridique

Les modes classiques de gestion des conflits, à la fois traditionnels et modernes, fondés essentiellement sur l'arbitrage (sanction et parfois répression), ne sont plus suffisamment efficaces pour faire face aux conflits liés à la gestion des ressources foncières. Il s'avère nécessaire de promouvoir des approches alternatives basées sur la communication, le dialogue et la négociation entre les parties prenantes.

Étude de cas du projet CARE/Dakoro

a) Les enjeux du projet

Le projet « Sécurité des conditions de vie des ménages dans l'arrondissement de Dakoro » est conduit par l'ONG CARE depuis 1999. Sa deuxième phase a été mise en œuvre de 2002 à 2004 et a visé à renforcer les stratégies de prévention et d'atténuation des crises alimentaires dans 50 communautés du département de Dakoro.

Un de ses axes stratégiques portait sur une gestion des ressources naturelles plus équitables pour les différents acteurs. C'est au travers de cet axe que le projet a cherché à prévenir et limiter des conflits autour des ressources naturelles, en promouvant le dialogue et la négociation, notamment entre les communautés qui se considèrent autochtones (les haoussas) et celles venues s'installer ultérieurement (les touaregs et les peuls).

b) Mécanisme de gestion / prévention des conflits mis en œuvre : les comités locaux de prévention et de gestion des conflits ruraux (CLPGC)

Le projet conduit par CARE a permis de mettre en place des CLPGC, au sein des unités agropastorales (UAP).

Étapes du projet :

- ❖ Le recensement des contraintes et des besoins auprès des populations concernées en utilisant la Méthode Active de Recherche et de Planification Participative (MARP)

- ❖ Le recensement des ressources naturelles

En liaison avec les communautés et les agents du comité d'arrondissement sur des zones reconnues pour l'intensité de leurs conflits. Ce recensement concerne les couloirs de passage, les aires de pâturages et les points d'eau. Toutes les informations issues de ce recensement sont cartographiées.

- ❖ La mise en place des comités locaux et cantonaux de prévention et de résolution de conflits sur proposition des communautés concernées

Une approche par communauté (Haoussa, Peul, Touareg) est utilisée dans la mise en place des **comités locaux**. Ils sont composés de quatre membres, dont le chef du village qui en assure la présidence.

Les **comités cantonaux** sont quant à eux composés de six membres et leur présidence est assurée par le chef de canton. En dehors du chef de canton, ces comités sont composés d'un représentant des agriculteurs, d'un représentant des éleveurs, de deux surveillants, d'un secrétaire et des représentants des services techniques de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement.

❖ L'organisation des fora

Ce sont des cadres de dialogue intercommunautaire pour prévenir et régler les conflits ; leur objectif est en effet « d'amener les communautés à se parler ». Le premier forum fut organisé à Tchidafawa et a recueilli la participation de dix communautés : trois communautés Peul, trois communautés Touareg et six communautés Haoussa. C'est au niveau de ces fora que les besoins en balisage des couloirs de passage sont exprimés. L'organisation de ces fora, initialement assurée par le projet, fut par la suite rétrocédée aux comités d'arrondissement de prévention et de gestion des conflits.

❖ La réalisation des aménagements sylvo-pastoraux

Il s'agit du fonçage de nouveaux puits et de la réhabilitation des anciens, du balisage des couloirs de passage et des aires de pâturages. Une fois que les communautés ont exprimé leur besoin, délimité et matérialisé leur couloir de passage, le projet procède au balisage.

c) Résolution du conflit

La justice n'avait pas tranché quand le projet Care/Dakoro a pris en charge le dossier du conflit entre les habitants de Mallamaoua et de Dan Makao. Le projet est intervenu sur demande des parties en conflit, qui avaient accepté de discuter, et l'approche a consisté à les amener à régler elles-mêmes le litige. La participation de toutes les parties et de tous les acteurs directement ou indirectement concernés a donc été nécessaire.

Un consensus n'a pas été évident à atteindre, chaque partie étant soutenue par une autorité locale, mais le fait que les sept villages appartiennent à la même unité agro-pastorale (UAP de Koren Sarki) a facilité les négociations. Le projet Care/Dakoro a donc élargi l'espace de la négociation à l'ensemble des chefs de villages de l'UAP et à tous les chefs de canton et groupements de l'arrondissement.

Un comité local de prévention et de gestion des conflits ruraux a été formé avec les chefs de village (chefs coutumiers). Le comité a entrepris l'identification et la délimitation du couloir de passage, objet de discorde entre les deux villages. Avec la participation des propriétaires des champs, un couloir de passage de 120 mètres de large a été délimité et balisé. L'UAP se charge ensuite de l'entretien des balises, financées par une caisse à laquelle cotisent les villages (500 FCFA/village). Le comité local de gestion des conflits se charge de veiller au respect des délimitations qui ont été faites.

d) Pérennisation du projet

Dans le cadre d'un autre projet, Baban Raffi, où s'est posée la question de la durabilité des CLPGC, CARE s'est rapproché du secrétariat permanent du code rural, qui a recommandé l'évolution de ces comités vers les COFO. Cela permet à la fois de donner une reconnaissance juridique aux comités et de contribuer à l'opérationnalisation des COFO.

L'intervention du projet Care/Dakoro, acteur non officiel de la gestion des conflits, a permis de passer d'une situation conflictuelle à un accord communautaire. C'est la démarche méthodologique, basée sur le dialogue qui a fait la différence. La précédente tentative de résolution par le chef de canton et le sous-préfet avait éloigné cette perspective de dialogue, notamment en raison de l'intervention des forces de l'ordre.

Néanmoins, il n'est pas garanti que la résolution proposée par le projet CARE/Dakoro, reposant sur l'UAP et le CLPGC, soit durable, ces deux structures n'ayant pas de reconnaissance juridique.

Comme cela a été vu en introduction, des mécanismes et textes existent pour gérer les conflits, il est donc nécessaire de voir comment les renforcer. C'est ce que propose le projet PROPSAR qui vise à renforcer les COFO.

Étude de cas PROPSAR : renforcement des COFO

Le Projet de Sécurité Alimentaire pour la Promotion de la Résilience (PROSAR) a été mis en œuvre de 2011 à 2015 par la GIZ dans les départements de Gothèye, Oualam, Tera et Tillabéri. Son objectif principal était d'améliorer l'accès à la consommation des aliments des populations vulnérables et de renforcer la résilience aux crises alimentaires suivant une approche communautaire.

Au travers d'un de ses axes, le projet a visé à accompagner les communes d'intervention dans la gestion non violente des conflits, notamment fonciers. Pour cela, le projet s'est appuyé sur le renforcement des capacités des commissions foncières, maillons indispensables du système institutionnel du Code Rural pour la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles ainsi que la prévention et la gestion des conflits ruraux.

Dans le but de renforcer les capacités des membres des Commissions Foncières (COFO) sur la prévention et la gestion des conflits dans ces départements, le PROPSAR a initié des séances de sensibilisations et de formations à l'intention des communautés locales.

Dans le cadre du PROPSAR, les séances de formation des membres des commissions foncières communales (COFOCOM) visaient à :

- Les amener à mieux comprendre les principes du code rural,
- Renforcer leurs connaissances sur les mécanismes, structures et institutions de prévention et de gestion des conflits ruraux au Niger, ainsi que sur leurs rôles respectifs.
- Les familiariser avec les outils et démarches de la gestion non violente des conflits, basés sur la concertation.

Suite aux formations, il était attendu que les COFOCOM réemploient ces acquis pour accomplir leurs rôles de prévention et aider à leur gestion pacifique. Pour cela, les COFOCOM doivent être en capacité d'analyser un conflit selon ses principaux éléments ou une situation favorable aux conflits à l'aide d'une boîte à outils adaptée au contexte nigérien.

Le rôle des acteurs sur la mise en œuvre des mécanismes :

Le chef de village et canton, ainsi que les membres des commissions foncières ont le rôle de :

- Mettre terme à un conflit en faisant recours aux textes règlementaires dans le cadre de gestion des conflits fonciers ;
- Délivrer des procès-verbaux de conciliation, dans le cas contraire de non-conciliation et de transmettre le dossier aux autorités hiérarchiques compétentes.

Prévention des conflits liés aux transhumances du bétail : les cadres de négociations

Projet "Intégration des Éleveurs Transhumants dans les Prises de Décision au niveau des collectivités locales décentralisées et de la prise en compte de la Problématique pastorales dans les schémas d'aménagement foncier" (ZFD Zinder – FNEN, GIZ).

La Fédération Nationale des Éleveurs du Niger (FNEN-Daddo) a pour mission de défendre les intérêts des éleveurs et de contribuer à la promotion de l'élevage au Niger. Elle mène ses activités depuis 1995 dans la région de Zinder.

Dans cette zone, la transhumance est le mode de production le plus utilisé par les éleveurs pour une exploitation rationnelle des ressources naturelles. Pendant la saison des pluies, les troupeaux sont guidés vers les zones pastorales du Nord, et après l'hivernage ils redescendent au Sud pour exploiter les résidus des cultures dans les zones agricoles. Au cours de la remontée vers la zone pastorale les éleveurs ont des difficultés de passage car les espaces sont de plus en plus occupés par les cultures : les couloirs sont rétrécis ou obstrués, les aires de repos sont mises en culture. Lors de la descente, les éleveurs sont parfois amenés à traverser des zones cultivées où les récoltes n'ont pas encore eu lieu, ou bien des champs dans lesquels sont pratiquées des cultures de contre-saison. Ces cultures de saisons sèches (jardins, vergers, champs de Calebasses) sont de plus en plus pratiquées car elles fournissent de bons revenus.

Dans un contexte où la démographie croissante est accompagnée d'une pression accrue sur les ressources naturelles, et où ces ressources sont également mises en péril par les changements climatiques, les pratiques de transhumances sont soumises à des risques de conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Afin de minimiser ces risques, le projet ZFD Zinder a proposé d'appuyer les organisations d'éleveurs pour qu'ils participent à des espaces de négociations au sein desquels les populations discutent des modes et règles d'accès et d'utilisation des ressources partagées de façon consensuelle et durable.

a) Le mécanisme des espaces de négociation

Ils visent à engager des discussions sur les conflits entre éleveurs et agriculteurs, et à trouver des accords pour le passage des éleveurs afin de minimiser les risques potentiels de conflits. Pour cela, les usagers sont amenés à adopter des règles pour une bonne cohabitation et à trouver un accord pour l'élargissement et l'ouverture des couloirs de passage des animaux. Toutes les dispositions prises sont ensuite inscrites dans des conventions locales.

b) Étapes du processus

❖ Première réunion à la mairie

Cette première rencontre regroupe les acteurs locaux : conseil municipal, commission foncière communale, chefferie traditionnelle, représentants des populations, des agriculteurs et des éleveurs. Les représentants des éleveurs, avec l'appui du projet, présentent la situation conflictuelle identifiée dans la commune. Un comité est mis en place (COFO, chefferie traditionnelle, éleveurs) et il est chargé d'identifier les sites ciblés pour le passage des animaux.

❖ Rencontres sur les sites

Le comité, avec l'appui du projet, se rend sur le terrain pour discuter avec les populations autour de la situation potentiellement conflictuelle et de sa résolution possible. L'équipe du projet facilite les discussions et évoque les liens sociaux qui existaient entre les différents acteurs (et qui ont pu se détériorer), ainsi que la complémentarité des différents modes de production. Les rencontres successives permettent de fixer des règles et principes à respecter autour de l'utilisation des terres concernées.

❖ Restitution au conseil municipal élargi

Les résultats des rencontres sont portés à la connaissance du conseil municipal élargi puis débattues.

❖ Établissement des conventions locales

Un modèle de convention locale est proposé aux populations, si ce modèle est accepté, le comité y inscrit les décisions et règles fixées collectivement.

Les conventions sont ensuite signées par les représentants désignés des populations et par les représentants des chefs traditionnels. Elles sont enfin contresignées et archivées par la COFOCOM.

c) Forces

Ce processus de prévention des conflits ne nécessite pas d'importants moyens et il s'appuie sur une démarche participative qui veut garantir l'approbation des populations. Grâce à la concertation et à la négociation, les autorités ne lancent plus systématiquement les forces de l'ordre aux trousses des transhumants, mais elles associent les associations des éleveurs à la gestion de la transhumance. La tolérance et la confiance entre les usagers sont améliorées.

d) Faiblesses

Les espaces de négociation ne sont pas basés sur un cadre juridique, et si un acteur manque une des réunions, il peut remettre en cause tout le processus. Par ailleurs, il n'y a pas de dispositif prévu pour suivre la mise en application et le respect conventions locales.

8. Gestion des conflits fonciers : quel rôle pour les communes ?

Processus de décentralisation en cours au Sahel

Les processus de décentralisation en cours depuis plusieurs décennies dans les pays sahéliens ont notamment permis de confier aux communes les compétences pour gérer les ressources naturelles, dont les terres, sur leurs territoires.

Ces processus ont eu pour bénéfice de :

- Rapprocher les autorités du gouvernement, des citoyens et intervenir comme un mécanisme de promotion de la participation locale des citoyens dans l'amélioration de la planification et la mise en œuvre des projets de développement ;
- Contribuer à redonner aux populations rurales un contrôle sur les ressources de leur territoire afin de marquer une rupture avec la logique domaniale et le monopole étatique sur le foncier et les ressources naturelles.

Néanmoins, les communes doivent encore surmonter des enjeux afin de jouer leurs rôles de porteurs du développement et de gestionnaires de leurs territoires. Elles font notamment face à un manque de moyens financiers et de capacités.

Communes et gestion des conflits

A ce jour, le rôle des communes dans la gestion des conflits fonciers ne semble pas clair. Elles commencent néanmoins à être incluses dans certains mécanismes. C'est le cas avec le renforcement des COFOCOM qui intègrent des représentants communaux (élus et services étatiques) ou dans les cadres de négociation mis en place par FNEN-DADD0, et qui donnent leur place aux mairies.

Étude de cas sur l'Initiative Karakoro¹

Les communes peuvent prendre en main la prévention des conflits entre agriculteurs et éleveurs, en prenant les dispositions pour organiser ces modes de production sur leurs territoires. C'est ce que montre l'Initiative Karakoro qui est une démarche d'intercommunalité entre des communes maliennes et mauritaniennes. Elle ressort comme une expérience de prise en charge de la mobilité transfrontalière des troupeaux par les communautés à la base.

Le Karakoro est un marigot temporaire, affluent du fleuve Sénégal. Son bassin, traversé depuis 1960 par la frontière mauritano-malienne, est un espace très valorisé en agriculture pluviale et de décrue, et un couloir pastoral transfrontalier majeur. Cependant, depuis les grandes sécheresses des années 70, son riche potentiel agrosylvopastoral est fortement convoité et se dégrade continuellement. Pour palier aux conséquences de cette dégradation (conflits sur l'accès aux ressources, émigrations économiques) la gestion concertée transfrontalière s'est imposée dans la vision de plusieurs leaders locaux.

La démarche d'intercommunalité, accompagnée par le Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural (GRDR) depuis 20 ans, vise à préserver le bassin du Karakoro en travaillant à la gouvernance transfrontalière de ses ressources naturelles et de leur exploitation.

¹ Ces éléments sur l'initiative Karakoro sont tirés d'une fiche de synthèse en cours de réalisation, proposée par le programme de coopération Union Européenne – Mauritanie RIMRAP

En 2017, une intercommunalité transfrontalière a été formée, elle rassemble les deux intercommunalités de chaque rive (malienne et mauritanienne).

Les premiers chantiers ont été lancés, notamment sur la régulation des usages des terres de décrue entre agriculteurs et éleveurs (date du retrait des champs, délimitation des couloirs d'abreuvement). Résultat majeur de l'initiative : le dispositif de concertation ascendante (du village à l'intercommunalité) alimente désormais les décisions administratives de la région de Kayes (Mali) et de la Wilaya du Guidimakha (Mauritanie).

Cette démarche, si elle n'intervient pour le moment pas dans la résolution de conflits, montre qu'il est possible pour les communautés de prendre en main des dispositions pour prévenir les conflits qui leur sont adaptées, et de les faire reconnaître chemin faisant par les autorités locales comme nationales.

9. Synthèse

Dans un contexte d'accroissement de la pression sur les ressources naturelles, la recrudescence des conflits a amené les pouvoirs publics et les ONG à initier la mise en place de structures chargées de la gestion des ressources naturelles et de la gestion des conflits sur ces ressources.

Se distinguent trois niveaux d'intervention, considérés comme des structures au sein desquelles les populations, les agents techniques et les autorités locales se retrouvent pour des séances de sensibilisation, de concertation où de règlement de conflits :

- Les instances informelles mise en place par les ONG : Unités Agropastorales, Comités locaux de Prévention et de Gestion des Conflits ruraux (projet CARE/Dakoro), Cadres de négociations (FNEN-DADDO)
- Les instances officielles et les commissions juridico-administratives mises en place par les pouvoirs public (structures déconcentrées de l'État : instance judiciaire, commissions administratives, commissions foncières dans le cadre du Code Rural) ;
- Les instances coutumières reconnues par la loi (instances villageoises, instances cantonales, instances religieuses).

(Gado, 2000)

Au Sahel où des systèmes de production s'opèrent à des échelles multiples, une forme de gestion communautaire des ressources naturelles plus flexible est nécessaire. Elle devrait s'appuyer sur des planifications de l'utilisation des terres participative et à différentes échelles (villages, communes, départements ou cercles, et régions), ainsi que sur des cadres institutionnels compris par tous et effectivement mis en œuvre.

Cela devrait inclure d'une part les entités officielles (élus et services techniques) au niveau des communautés territoriales, lesquelles développeront les plans d'utilisation de la terre et arbitreront les conflits de concurrence sur les ressources ; d'autre part un système judiciaire qui protège les droits des minorités.

L'application et la coordination de ces dispositions rencontrent néanmoins plusieurs enjeux. En effet, certains mécanismes peinent à être appliqués (la charte pastorale par exemple) et les modes d'articulation des plans d'utilisation du sol développés aux différents niveaux de territoires auraient besoin d'être précisés.

Enfin, les premiers responsables des collectivités territoriales, les représentants communaux notamment, ne sont pas toujours pleinement informés sur leurs rôles et sur leurs responsabilités, ainsi que sur leurs relations avec d'autres acteurs de la prise de décision et le système juridique. Des formations spécifiques sur diffusion d'informations devraient être envisagées afin de faciliter l'application d'une politique de décentralisation qui soit « sensible aux systèmes de production » et qui contribue à résoudre les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Ces formations et informations pourraient être assurées par les autorités, les ONG, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux ou une combinaison des trois. Sur ces besoins, les quatre types de propositions sont à prendre en compte :

- *Renforcer les compétences des collectivités dans la planification de la gestion et l'utilisation de leurs ressources naturelles, de leurs terres.*

Dans le cadre de la décentralisation, les communes sahéniennes sont dotées de plans de développement communaux. Force est de constater que ces plans n'intègrent pas toujours la gestion des ressources naturelles et des terres.

Des plans spécifiques concernant les terres ont été développés au Mali dans le cadre du «Projet de gestion des ressources naturelles» (PGRN) de la Banque Mondiale. Leur réussite exige la pleine participation de tous les membres de la communauté. L'idée principale du plan d'utilisation des terres et des ressources naturelles est de désigner des parcelles de terre pour des usages spécifiques tels que l'agriculture, le pâturage, le passage des animaux, dans une temporalité spécifique : soit toute l'année, soit sur une base saisonnière (Banque Mondiale, 1997).

- *Renforcer les compétences des collectivités dans la mise en œuvre du développement sur leur territoire.*

Les plans de développement des communes sont peu mis en œuvre par celles-ci, et les interventions des autres acteurs du développement ne s'y intègrent pas toujours. Les communes ne sont pas toujours en capacité de monter des projets, ni de coordonner les interventions sur leurs territoires. Par ailleurs, elles peinent à mobiliser les financements nécessaires à l'exécution de leurs plans d'actions. Aussi renforcer leurs compétences sur ces trois aspects, montage de projet, coordination et mobilisation de financement, pourrait les aider à prendre en main leur rôle dans la prévention des conflits fonciers.

- *Renforcer les capacités des représentants des communes, des cercles et des régions pour la résolution des conflits fonciers et le respect des droits des populations minoritaires.*

Les élus des collectivités locales, représentants leurs communautés ont un rôle à jouer dans la prévention des conflits fonciers. Pour progressivement prendre en main leur rôle, des brochures en langues locales, sur la prévention et la gestion des conflits pourraient être éditées.

- *Poursuivre l'accompagnement des communautés pour la gestion intégrée du bétail et des cultures.*

L'agriculture et l'élevage sont des activités complémentaires et qui peuvent s'apporter des bénéfices mutuels, même dans un contexte de transhumance des troupeaux. Il est donc nécessaire de poursuivre l'accompagnement des communautés de producteurs pour qu'ils organisent entre eux la gestion de leurs ressources naturelles.

10. Conclusion

La situation actuelle des pays du Sahel est caractérisée par une forte croissance démographique et l'épuisement des ressources naturelles, ce qui conduit à une compétition accrue pour l'exploitation des ressources naturelles, provoquant des conflits entre les opérateurs ruraux.

Les conflits constituent une contrainte majeure à la gestion durable des ressources naturelles et de développement local. L'enjeu n'est pas de faire disparaître les conflits, mais de les gérer au mieux et si possible de les prévenir. La gestion des conflits s'inscrit pleinement dans la lutte contre la pauvreté, la conservation de la biodiversité et l'adaptation aux changements climatiques.

Tous les acteurs du développement ont leur rôle à jouer, et les collectivités locales sont en premières lignes. Elles ont la responsabilité de veiller à une meilleure cohabitation entre les opérateurs ruraux sur leurs territoires.

De même, les autres structures de la société notamment, les familles, les villages, les communautés, les collectivités décentralisées doivent apporter leur contribution à la création des conditions de stabilité et de paix sociale dans leurs localités, gage d'un développement à la base.

Bibliographie :

RIMRAP – Coopération Union Européenne-Mauritanie, l'intercommunalité transfrontalière du Karakoro – Fiche de synthèse [version provisoire], 2017

J.Coste et al. – CARE International au Niger, Evaluation à mi-parcours du projet « Sécurité des conditions de vie des ménages dans l'arrondissement de Dakoro, Niger » phase II – Tome 1 – Rapport Principal, Décembre 2003

Fédération Nationale des Eleveurs du Niger – Capitalisation des expériences de défense des droits des éleveurs dans la région de Zinder, Janvier 2011