



La sécurisation des systèmes fonciers au Mali

Enseignements du projet "Gestion
concertée des ressources pastorales
et sécurisation du petit élevage"
(PROSEL)

Florent Cornu, Marc Chapon, Ludovic Larbodière

Novembre 2008

La sécurisation des systèmes fonciers au Mali Enseignements du projet « Gestion concertée des ressources pastorales et sécurisation du petit élevage » Projet de sécurisation de l'élevage (PROSEL)

Florent Cornu, Marc Chapon, Ludovic Larbodière¹
Novembre 2008

1. Eléments d'introduction : contexte macro économique & institutionnel

Le Mali est un pays sahélien dont plus de 70 % des actifs travaillent dans l'agriculture paysanne. L'élevage entre pour plus de 13 % dans le PIB national et fournit 80 % des revenus des populations rurales vivant des systèmes pastoraux. Il représente aussi le 3ème produit d'exportation du Mali. Mais il reste marginalisé dans les politiques agricoles définies par l'Etat. Pourtant avec près de 30 millions de têtes de bétail, le Mali est un des plus gros pourvoyeurs de viande sur pied vers les pays côtiers et notamment la Côte d'Ivoire.

En plus du Delta intérieur du Niger dans la région de Mopti, l'élevage pastoral mobile est le système d'élevage privilégié dans les 3 régions septentrionales du pays (Tombouctou, Gao, Kidal) où il est le pilier de l'économie locale. Dans le Delta Intérieur du Niger, la crue du fleuve rythme le déplacement des éleveurs transhumants, impliquant des mouvements réguliers entre zones exondées et zones inondées riche en bourgoutières. De plus en plus, le bourgou (*Echinochloa stagnina*) est en concurrence avec la culture du riz irrigué (à travers la création de périmètres irrigués villageois ou non) soutenue par l'Etat malien. Au Nord du delta, en zone sahélo-saharienne, l'élevage pastoral subsiste malgré plusieurs crises, alimentaire, politique et sociale (rébellion touaregs des années 90), qui ont profondément marqué et déstructuré les sociétés pastorales : la mobilité s'est réduite, le système d'élevage passant d'un système nomade très extensif à un système transhumant résultant d'un phénomène de semi-sédentarisation quasi généralisé. Des populations entières ayant perdu la majorité de leur cheptel, se sont déplacées et ont été réinstallées sur l'initiative de l'Etat et des ONG, le long du fleuve Niger. D'autres ont totalement abandonné les activités d'élevage, se spécialisant dans le commerce, l'artisanat et d'autres activités.

Les changements climatiques de ces trente dernières années, avec une tendance forte à l'assèchement doublé d'une diminution de la crue du fleuve, ont également affectés certains écosystèmes tel que celui du lac Faguibine, dont le potentiel agro écologique est devenu pauvre pour l'agriculture et difficile pour l'élevage transhumant, en particulier des bovins. Des espaces pastoraux entiers sont devenus difficiles à valoriser en raison de la forte salinité des sols rendant l'eau saumâtre. Malgré tout, l'élevage subsiste dans ces espaces (Daounas). Aujourd'hui, on

¹ Respectivement Assistant technique en gestion pastorale, Coordinateur National AVSF au Mali et Directeur adjoint des opérations d'AVSF. Cet article a été produit dans le cadre des travaux de capitalisation d'expériences engagées par la Commission "Agriculture et Alimentation" (C2A) de Coordination Sud pour une publication finale : "Comment défendre les Agricultures Familiales ?"

assiste dans ces régions à une recomposition socio spatiale progressive des sociétés pastorales qui se tournent vers une diversification de leurs activités avec une évolution très nette de leur système de production vers l'agro pastoralisme.

Enfin la pression démographique autour des rares ressources est un élément déterminant dans les dynamiques que connaît aujourd'hui le monde rural malien. En effet, la croissance démographique a entraîné une forte pression foncière, réduisant les espaces pastoraux (non cultivés jusqu'alors), bouleversant les fragiles « équilibres sociaux », et surtout aboutissant à une concurrence accrue sur les ressources naturelles (eau, pâturage, forêt) que se partagent les différents producteurs ruraux (pêcheurs, éleveurs et agriculteurs). Ce phénomène démographique auquel s'est ajoutée une pluviométrie capricieuse débouche sur une dégradation avancée des ressources naturelles et sur une véritable « course à la terre ».

La mobilité est devenu difficile voire conflictuelle pour les pasteurs (passages obstrués, plans d'eau occupés par les cultures végétales irriguées). Des exploitations familiales sont mises en péril. La superposition des droits coutumiers et des législations modernes mises en place par l'Etat malien rend incompréhensible et inefficace la gestion du foncier rural. Les litiges fonciers prolifèrent et évoluent souvent en conflits. L'inégalité dans l'accès au foncier et aux ressources naturelles se creuse toujours plus entre usagers. La marginalisation foncière croissante des éleveurs est à ce titre significative avec le rétrécissement des zones de pâturage. **La perte de l'accès à la terre pour les pasteurs s'accroît toujours davantage ce qui accroît leur vulnérabilité face aux différentes mutations du monde rural.**

2. Une présentation succincte du Projet PROSEL

Mis en œuvre par Initiatives Conseil Développement (ICD) et AVSF², le PROSEL, projet de sécurisation de l'élevage, intervient sur les Cercles³ de Goundam, Niafunké et Diré dans la région de Tombouctou et sur ceux de Bankass et Koro dans la région de Mopti, selon une démarche qui privilégie la concertation à la base et le partenariat avec les collectivités locales décentralisées (Cercle et commune), les Chambres d'agriculture, les services techniques et l'administration déconcentrée et les représentants des différentes catégories de producteurs (pêcheur, éleveur, agriculteur). Les deux axes d'intervention de ce projet sont la sécurisation du petit élevage par le renforcement des capacités locales en santé animale et la réhabilitation ou construction de parcs de vaccination, et la gestion des ressources pastorales avec comme objectif principal la réalisation et mise en œuvre de schémas d'aménagement pastoraux au niveau des cinq cercles d'intervention.

3. Processus d'élaboration des Schémas d'Aménagements Pastoraux (SAP)

Le processus d'élaboration des schémas d'aménagement pastoraux répond à un besoin de l'Etat Malien de doter les collectivités territoriales décentralisées d'outils permettant une meilleure planification des aménagements au niveau local. Par ailleurs, l'essentiel de la gestion des ressources naturelles a été transféré aux collectivités locales, même si aujourd'hui ce transfert ne s'accompagne pas de mesures effectives de mise en œuvre. Au niveau du Cercle, AVSF disposait

² Ce projet reçoit l'appui financier de la Commission Européenne et du Ministère français des affaires étrangères.

³ Découpage administratif hérité de la colonisation qui est l'équivalent du « département »

déjà d'une expérience concluante ayant accompagnée l'élaboration du SAP du Cercle de Goundam entre 2004 et 2006. Le projet PROSEL dont un des objectifs est la gestion concertée des ressources pastorales et de la transhumance s'est appuyé sur cette expérience pour réaliser quatre autres SAP dans les Cercles de Niafunké, Diré, Bankass et Koro, dans des milieux socio-culturels et agro écologiques sensiblement différents, aux deux extrémités du Delta (Vallée du fleuve Niger au Nord dans le Delta lacustre et la plaine du Séno au sud). En partenariat avec le Conseil de Cercle et la Chambre d'Agriculture Locale, le projet a conçu une démarche qui privilégie la concertation pluri acteurs au niveau local. Trois étapes ont jalonné l'élaboration des SAP :

- La réalisation du diagnostic participatif : En application d'une convention de collaboration tripartite, Conseil de Cercle - délégation locale de la chambre d'agriculture - projet PROSEL, un cadre de concertation a été mis en place au niveau du Cercle afin de réaliser un diagnostic concerté des ressources pastorales, dont les résultats ont été partagés et validés. Ces cadres de concertations sont composés en moyenne de cinq représentants par commune du cercle. Ils réunissent les élus des délégations locales des chambres d'agriculture et des collectivités locales (cercle et commune), les représentants des différentes catégories de producteurs (éleveurs, agriculteurs, pêcheurs), organisés ou non en organisations de producteurs (OP), ainsi que les autorités administratives préfectorales et les services techniques. Un accent particulier a été mis sur la représentation des éleveurs transhumants au sein de ces cadres pour insister sur l'importance de la prise en compte des systèmes d'élevage mobiles dans le SAP⁴. L'objectif du cadre de concertation, dans un premier temps, est de faire l'inventaire de l'ensemble des ressources pastorales existant dans le cercle en insistant plus spécifiquement sur l'hydraulique pastorale, les pistes de transhumance et d'accès aux ressources (*Bourti*) et les espaces de pâturages, inondés (bourgoutières) et exondés (pâturage dunaire, ...) et de mettre en évidence les conflits d'usage qui peuvent résulter de leur utilisation partagée. Les différentes ressources pastorales inventoriées sont représentées et caractérisées par les membres du cadre sur une carte, aboutissant à des cartes mentales « à dire d'acteurs » thématiques (une carte thématique « piste de transhumance », une carte « hydraulique pastorale » représentant les mares pastorales, les puits pastoraux et les puits villageois à utilisation pastorale, ...). Cette méthode privilégiant la cartographie participative a permis à chacun de s'approprier le résultat final.
- L'expression des besoins d'aménagement pastoraux au niveau Cercle : La deuxième étape consiste à synthétiser, selon la même démarche participative, les besoins d'aménagement pastoraux exprimés par les représentants des différentes communes du cercle lors du cadre de concertation, pour aboutir au SAP.
- L'élaboration des plans d'investissement : Enfin la dernière étape consiste, toujours au sein des cadres de concertation, à prioriser les aménagements demandés sur la base des SAP, pour aboutir à la création d'un plan d'investissement quinquennal au niveau Cercle.

Ces schémas devraient permettre de mieux identifier les besoins prioritaires et de proposer des interventions cohérentes et adaptées en matière de pastoralisme. Dans les demandes exprimées par les acteurs, on retrouve en effet dans l'ensemble des Cercles la priorité donnée à l'hydraulique pastorale, la protection et la gestion des espaces pastoraux menacés par l'agriculture itinérante et la colonisation agricole, et la sécurisation de l'accès aux ressources pastorales (eau et pâturage) à travers le balisage des piste de transhumance et des *bourtis*.

⁴ Ce qui semble évident de prime abord mais qui ne l'était pas, apparemment, pour d'autres acteurs du cadre de concertation.

L'ensemble de ces besoins exprimés à travers les cadres de concertation s'insère dans un cadre juridique récent, avec des règles précises définies dans la Charte Pastorale (2001) dont le décret d'application a été voté en 2006. Ce texte définit les règles d'accès, de gestion, d'exploitation et de partage des ressources pastorales au Mali. Cependant, il reste méconnu, pour ne pas dire inconnu, de la plupart des acteurs du monde rural, mais aussi des personnels juridiques compétents censés le faire appliquer !

4. Une intervention concomitante : La formation sur les textes de la Charte pastorale et son décret d'application

4.1. Renforcer la capacité des producteurs ruraux, de leurs organisations et des élus sur les textes réglementaires chargés de légiférer sur le pastoralisme

Pour sécuriser les systèmes pastoraux, il est apparu nécessaire pour le PROSEL, en complément de l'élaboration des SAP pour chaque cercle, d'agir à travers des activités mettant d'abord l'accent sur la prévention, l'atténuation et la gestion des conflits. Une des premières étapes privilégiée dans ce processus est la transcription des textes de la Charte Pastorale et de son décret d'application en langues locales (Ffuldé, Songhaï, Tamashek, arabe) afin de les mettre à disposition des institutions chargées de les diffuser au niveau local (délégation locale des chambres d'agriculture, communes).

La seconde étape a consisté à renforcer les compétences des élus des institutions décentralisées en charge de la gestion des ressources naturelles et les capacités des représentants des organisations professionnelles agricoles afin qu'elles puissent défendre l'intérêt des éleveurs.

4.2. Organisation de formations au niveau local

Les formations qui ont été dispensées sont destinées aux élus et aux leaders d'organisations professionnelles paysannes. Les élus, notamment communaux, ont en effet pour mandat la gestion des ressources naturelles sur leur territoire, domaine qui leur a été transféré par les textes de la décentralisation. Or le PROSEL a constaté que dans tous ces cercles d'intervention, la majorité des élus ne connaissent pas la charte pastorale: difficile dans ces conditions de faire appliquer un texte qui reconnaît des droits fondamentaux aux éleveurs, et notamment aux éleveurs transhumants. De plus les élus, une fois formés et munis des textes, doivent transmettre l'information au niveau local en passant notamment par une restitution de la formation en session du conseil communal. Privilégier la formation des élus semble donc un canal approprié pour qu'une information claire sur les textes parviennent jusqu'au niveau des villages et des fractions. Les leaders des organisations de producteurs peuvent également jouer le rôle de formateur en s'appuyant sur les textes traduits en langue locale mis à leur disposition. La connaissance de ces textes permettra également aux élus d'appliquer localement la charte plus facilement en collaboration avec les institutions coutumières et d'accélérer ainsi le transfert effectif de compétences dans le domaine de la Gestion des Ressources Naturelles.

Les leaders des OP, notamment des organisations d'éleveurs, ont eux aussi tout intérêt à connaître la portée des textes pour pouvoir se défendre en cas de conflits auprès des autorités compétentes mais aussi pour revendiquer leurs droits sur des terres ou des ressources pastorales

(pâturage, terres salées, accès à l'eau, ...). Une session en langues locales a donc été organisée pour les leaders des organisations de producteurs, davantage alphabétisés en dialecte local, et une autre en français pour les élus des collectivités territoriales et des chambres d'agriculture.

Ainsi deux acteurs indispensables au développement local connaissent un texte juridique fondamental pour la pérennité des systèmes pastoraux au Mali et ont la responsabilité d'informer l'ensemble de leurs administrés (pour les élus communaux), de leurs adhérents (pour les leaders d'organisations d'éleveurs) et des organisations de producteurs (pour les délégations locales des chambres d'agriculture) afin de garantir avec équité l'application du droit aux acteurs concernés.

5. L'impact des Schémas d'Aménagements Pastoraux (SAP) sur la gestion de l'eau et les mouvements de transhumance

L'élaboration des SAP a révélé l'importance de l'hydraulique pastorale dans les systèmes pastoraux. La majorité des 65 communes d'intervention ont en effet priorisé le fonçage où la réhabilitation des puits et le surcreusement des mares. En milieu pastoral, c'est en effet l'eau qui donne accès au pâturage : sans eau la pérennité du système n'est plus assurée, la subsistance du troupeau est impossible, la mobilité devient inutile. Le fonçage de nouveaux puits répond souvent au besoin d'ouvrir une zone de pâturage sous utilisée afin de pouvoir l'exploiter. C'est aussi une stratégie pour rééquilibrer les espaces de parcours en allégeant la pression sur une zone déjà dégradée. Agir sur l'hydraulique pastorale permet aussi de ralentir la descente des éleveurs vers les zones agricoles de repli en les sécurisant sur de nouveaux espaces de parcours, ce qui évite les nombreux conflits qui peuvent survenir entre agriculteurs et éleveurs du fait d'une descente précoce (avant la récolte) dans les zones cultivées. Ainsi, le puit pastoral apparaît comme le premier élément de sécurisation du foncier pastoral.

Le SAP a l'avantage de remettre les besoins d'aménagement des communes dans une représentation plus générale (au niveau du Cercle) ce qui permet de réfléchir, en termes de mobilité, à la pertinence de l'implantation de tel ou tel puits ou de justifier que telle mare pastorale est prioritaire à surcreuser : il permet de justifier la priorité donnée à un site plutôt qu'à un autre en termes d'aménagement et de prendre une décision consensuelle. Il met également en évidence la nécessité de baliser les pistes de transhumance pour favoriser la circulation du bétail tout en évitant de divaguer dans les cultures.

Le choix d'avoir une approche géographique de niveau Cercle permet à l'ensemble des acteurs d'avoir une vision globale des déplacements des troupeaux et populations transhumantes (et donc des problématiques) et d'avoir ainsi une programmation d'aménagements permettant de sécuriser la mobilité sur l'ensemble de l'année et sur l'ensemble du parcours. En effet, un aménagement réalisé sans cette vision géographique plus large peut avoir pour conséquence un regroupement important d'éleveurs entraînant une désertification du milieu avoisinant le puit, ce qui se rencontre fréquemment suite à la réalisation d'un puit pastoral isolé. En effet, la zone d'intervention géographique du projet se caractérise par des aléas climatiques forts et dont découle une fragilité des écosystèmes.

6. Les difficultés rencontrées et les limites de la démarche

Le processus d'élaboration des Schémas d'Aménagement Pastoraux à travers la mise en place de cadres de concertation a connu certaines difficultés liées à des facteurs internes au projet et aux réalités du contexte local.

L'échelle de la zone d'intervention, tout d'abord, n'a pas permis de toucher réellement les couches de la population les plus vulnérables, les capacités humaines du projet étant trop limitées pour descendre au niveau communal et villageois de manière plus approfondie.

Le problème de représentation dans les cadres de concertation s'est posé avec acuité : Les représentants proposés par les communes et les délégations locales des chambres d'agriculture, ont été désignés sur la base de critères subjectifs (appartenance sociale, politique, liens sociaux, ...) et non sur des critères objectifs de connaissance réelle des ressources pastorales de leur commune. A ce problème s'est greffé celui de la très faible représentativité des éleveurs transhumants dans les cadres de concertation, pourtant seul acteur fiable notamment en ce qui concerne la connaissance des pistes de transhumance et des *bourti* qu'ils parcourent chaque année. Or, la responsabilité de la représentativité des membres des cadres de concertation a été confiée aux collectivités locales et chambres locales d'agriculture qui, malgré leur mandat, n'ont pas toutes été objectives sur le choix des participants. Ces difficultés ont été un frein considérable à la compréhension des systèmes fonciers de la zone, caractérisés par une grande diversité locale.

Une zone réduite à une grappe de communes ou un cercle aurait permis de pénétrer davantage le milieu et d'appréhender plus finement les réalités vécues au quotidien par les paysans (agriculteurs et éleveurs), d'en cerner les problèmes, et de réfléchir à une démarche de concertation de proximité plus adaptée. La réduction de l'échelle d'intervention aurait incité également à s'appesantir sur la multitude des pratiques pastorales et agricoles en plus de faire l'inventaire des ressources et des besoins d'aménagement. Enfin, privilégier l'échelle communale et remonter à celle du cercle, en passant par l'intercommunalité aurait aussi résolu les problèmes de représentativité des membres du cadre de concertation par une plus grande proximité avec les éleveurs.

La très forte politisation du milieu rural au détriment d'une représentation efficace des éleveurs dans les instances de prises de décision constitue la seconde difficulté majeure rencontrée. Les leaders paysans émergents sont en effet souvent récupérés par les partis politiques et détournés de leur objectif premier de défense des intérêts des éleveurs. Cette logique est d'autant plus inquiétante que les éleveurs n'ont pas réellement de structure professionnelle légitime capable de les représenter à tous les niveaux et de conduire un plaidoyer efficace... C'est au contraire une myriade de petites coopératives sans réelle cohérence globale qui existe, constituées au grès des exigences des politiques et stratégies de développement, mais sans aucune base réelle et de reconnaissance souvent limitée au village ou à la commune, très rarement au niveau du cercle. Les délégations locales des chambres d'agriculture, chargées de représenter le monde agricole ne sont pas reconnues par les éleveurs comme légitime à défendre leur position. Leur domaine d'activité est même ignoré de la plupart.

Cette absence de reconnaissance par la base des structures faïtières est un frein considérable à la reconnaissance du droit foncier pastoral au Mali. Il y a donc peu d'interlocuteurs fiables et reconnus localement capable de défendre l'intérêt des éleveurs et le pastoralisme au plus haut

niveau. La stratégie de reconnaissance du foncier pastoral doit donc se faire au coup par coup au niveau de chaque commune. A ce niveau, les différents représentants des professions agricoles (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs) ont une légitimité même si là encore, on rencontre une grande diversité d'organisations.

La question de l'articulation des collectivités territoriales avec les autres pouvoirs et niveaux de décision (notamment les pouvoirs coutumiers) reste posée, malgré une ouverture récente. Cette situation entraîne une véritable ambiguïté quand à l'application réelle du droit foncier, entre pouvoir coutumier, pouvoir décentralisé et pouvoir régalien. Mais comment s'y retrouver dans un contexte dominé par la diversité des droits coutumiers dont certains se caractérisent par leur iniquité manifeste ? Cette situation de flou foncier, entretenu localement, reste un frein à l'élaboration de véritables stratégies de gestion, d'exploitation et de protection des ressources pastorales.

7. La sécurisation des systèmes pastoraux dans la zone d'intervention du PROSEL à travers trois exemples concrets : L'espace pastoral du Méma dans le Cercle de Niafunké, le lac Horo dans le cercle de Goundam, la zone pastorale du Samori dans le Cercle de Bankass

Le Méma : un espace pastoral menacé ?

Le Méma est une vaste zone sahélienne au relief monotone qui s'étend de Nampala à Léré et qui longe la frontière de la Mauritanie. Probablement ancienne plaine fluviale du Niger, le Méma est devenu un vaste espace pastoral où alterne auréoles de désertification et ressources pastorales. Dans sa partie Nord, elle est occupée en permanence par des éleveurs touaregs semi sédentaires, les campements prenant la forme de véritables villages en banco clairement identifiés et localisés. Ces éleveurs exploitent les ressources végétales précieuses pour l'élevage de dromadaires, de petits ruminants et des bovins. La crue du fleuve Niger rythme les transhumances entre pâturages exondés (rive Gauche, *le Haoussa*) et les bourgoutières du *Gourma* (rive droite), du lac Débo et du Macina. Pendant la crue, les éleveurs d'autres régions (notamment Ségou et Mopti) viennent exploiter les pâturages exondés du Méma exerçant une forte pression sur les ressources. A la décrue, les éleveurs du Méma transhument à leur tour vers les bourgoutières de la zone inondée. Administrativement, le Méma est à cheval sur le territoire des communes de Léré (Cercle de Niafunké/région de Tombouctou) et celle de Gatié- Loumo (Cercle de Youwarou/région de Mopti).

Cependant, selon l'association pour la revitalisation de l'élevage du Méma-Farimaké, les ressources pastorales du Méma sont menacées, principalement par leur exploitation abusive à des fins commerciales : par exemple, les ressources arborées sont exploitées pour le commerce de charbon de bois, pratiqué aussi par des commerçants venus de Mauritanie. L'intrusion de ces exploitants entraîne une accélération de la dégradation du couvert végétal, déjà fragilisé par plusieurs années de sécheresse et la pression de l'homme sur les ressources naturelles. Les ressources ligneuses se raréfient et leur régénération est loin d'être assurée.

Dans ce contexte, l'association a initié une concertation intercommunale et demandé au PROSEL un appui pour son organisation. Cette rencontre vise d'abord à dégager entre les éleveurs, agro

éleveurs et exploitants forestiers des pistes de réflexion et des stratégies de gestion et d'exploitation concertées consensuelles du Méma pour garantir la durabilité et la reproduction des ressources pastorales.

A travers l'intercommunalité, l'objectif des éleveurs est d'aménager la zone notamment par le fonçage et la réhabilitation de puits pastoraux dans des zones sous exploitées par manque d'eau, d'encourager la régénération naturelle des pâturages et de stocker les espèces fourragères « naturelles » pour être autonome vis-à-vis des prix, particulièrement fluctuant de l'aliment bétail industriel (notamment le tourteau de coton). Ces investissements doivent être accompagnés d'une formation des utilisateurs sur les textes réglementaires. Pour l'association, cela passe nécessairement par la mise en place, en concertation avec les autorités administratives, les collectivités décentralisées, les services techniques et l'ensemble des éleveurs, agro éleveurs et exploitants forestiers, de mécanismes de gestion adaptés qui doivent juridiquement se concrétiser par l'élaboration d'une convention locale de gestion des ressources pastorales du Méma, conformément à la Charte pastorale.

L'exemple ci-dessus montre que les besoins exprimés par les éleveurs du Méma, obéissent à un souci de préservation de leur environnement immédiat, territoire vital pour la pérennité de leurs activités, dans un contexte de mutation de leur système de production. Dans ce cas, la sécurisation du système pastoral passe obligatoirement par la préservation des ressources vitales pour l'économie pastorale, par la mise en place de mécanismes de gestion adaptés, reconnus et soutenus par les autorités locales, administratives et coutumières.

Le Samori : Vers un balisage de la zone pastorale...

A l'extrémité Sud du delta intérieur, vers les plaines du Séno, au pied de l'escarpement de Bandiagara, à la frontière du Burkina Faso, subsiste une des dernières zones pastorales du Cercle de Bankass, qui porte le nom de la forêt qu'elle jouxte : Le Samori. Ces dernières années, cette forêt naturelle qui relève du domaine protégé de l'Etat, s'est considérablement dégradée du fait de la colonisation par des « hameaux de culture », attirés par les terres argilo limoneuses, prenant la forme de véritable « front pionnier ». Il s'agit traditionnellement d'un espace partagé entre agriculteurs Dogon, Samogo, Dafing, Bobo, éleveurs Peuls et pêcheurs Bozo le long du « fleuve » Sourou⁵ ; mais la pression foncière qui s'exerce aujourd'hui sur les terres du Séno, menace les derniers espaces pastoraux de disparition totale.

C'est sur l'initiative de la coopérative agro-sylvo-pastorale et de la commune de Ouenkoro qu'une volonté de protection totale de l'espace pastoral du Samori est naît. L'association a en effet entrepris de délimiter la zone pastorale du Samori pour la distinguer clairement de l'espace agricole. Au delà de cette activité, l'association a prévu également d'aménager un espace pastoral long de plus de 50 km. C'est en effet la dernière zone de pâturage et la plus fréquentée par les éleveurs du Cercle (et notamment ceux des communes de Ouenkoro, Baye et Sokoura) et des Cercles voisins, ce qui justifie aux yeux de la coopérative l'urgence de mise en défend et de gestion concertée de ces ressources.

Une autre raison évoquée, notamment par la commune, est l'existence, de l'autre côté de la frontière, d'une zone pastorale aménagée (depuis 1998), très vaste, dont les éleveurs maliens ne peuvent pas se passer actuellement pour sécuriser leur transhumance. Cependant, pour les

⁵ Le Sourou est un bras de la Volta Noir qui coule au Burkina Faso.

troupeaux venant de l'extérieur, la taxe d'entrée reste très élevée comparativement au « forfait local ». La délimitation, l'aménagement et la gestion de la zone pastorale du Samori permettrait donc aux troupeaux autochtones de rester plus longtemps du côté malien. Ce contexte est une des motivations principales pour aller vers l'aménagement de la zone pastorale de Ouenkoro.

Sur la base du Schéma d'Aménagement Pastoral du Cercle de Bankass élaboré avec l'appui du PROSEL, la commune a donc décidé de prioriser, dans le plan d'investissement quinquennal, le balisage de cette zone ainsi que celui des pistes pour y accéder. Ce balisage doit s'accompagner du fonçage de puits pastoraux et du surcreusement des mares pour permettre son exploitation toute l'année. La coopérative et les autorités communales ont explicitement demandé au PROSEL d'appuyer leur initiative en finançant une partie du balisage et en les aidant à mettre en place un mécanisme de gestion concerté des pistes et de la zone pastorale.

Dans cet exemple, la sécurisation du foncier pastoral passe par la complémentarité des acteurs impliqués : la présence d'une organisation professionnelle fortement représentée localement, et une collectivité territoriale partageant la même vision et la même ambition de protection de l'espace pastoral du Samori, même si les motivations au départ peuvent être sensiblement différentes. Une fois aménagée, la zone pastorale devrait être gérée par la coopérative agrosylvo-pastoral de Ouenkoro sous la supervision des autorités communales, conformément à la Charte pastorale. Cette requête vient d'ailleurs d'être reconnue par le Comité Régional d'Orientation de la région de Mopti à travers la prise en compte de cette activité dans son plan d'orientation stratégique.

La sécurisation des systèmes pastoraux transhumants passe également par cette volonté commune de sauvegarder un espace stratégique pour les éleveurs afin de leur éviter toute tracasserie administrative avec les autorités du Burkina, le plus souvent en leur défaveur et synonyme de perte de capital.

Le lac Horo : Prévenir, atténuer et gérer les conflits entre producteurs

Le lac Horo est un des lacs du système Faguibine, situé dans la partie nord du delta intérieur du Niger. Il a été aménagé sous la période coloniale par des ouvrages de régulation de la crue et la construction de digues afin de favoriser l'agriculture. Depuis, il n'a cessé de subir des mutations agraires, la plupart du temps initiées de l'extérieur (administration centralisée, projets de développement, ...). Les revendications foncières sont devenues exacerbées, faisant référence alternativement aux systèmes fonciers coutumiers ou modernes, ancien ou récent, pour justifier ces revendications. Cette superposition de droits fonciers entretient un climat de conflits latent permanent.

Actuellement, l'enjeu pour les éleveurs est l'accès à la zone pastorale, situé au centre du lac. Pour l'atteindre, il faut emprunter des couloirs de passage sur 2 000 m à travers les cultures. On déplore quotidiennement des conflits d'usage liés à la divagation d'animaux dans des zones de culture, à la mise en culture de la zone pastorale et des couloirs de passage, à l'occupation de sites de pêche par des cultures ou des troupeaux, à l'obstruction des couloirs de passage par l'implantation de campements saisonniers de pêcheurs etc. Le lac Horo représente actuellement un condensé de l'ensemble des conflits existants au Mali entre usagers partageant un même espace pour l'exploitation des ressources.

La commune de Tonka, s'appuyant sur le schéma d'aménagement pastoral du Cercle de Goundam, a priorisé le bornage des dix huit passages du lac Horo afin de prévenir les conflits entre producteurs, particulièrement entre agriculteurs et éleveurs, et a sollicité l'intervention du projet en ce sens. Une démarche de concertation pluri acteurs a été mise en œuvre, associant des structures professionnelles agricoles, telle que l'Union des Coopératives Multifonctionnelles du lac Horo (UCAMHO) et la Coopérative d'Éleveurs pour la Redynamisation de l'Élevage dans le Cercle de Goundam (COPREG). L'objectif est de rencontrer les autorités coutumières et les agriculteurs sur chaque passage afin de mettre en évidence les problèmes existants, surtout en ce qui concerne l'obstruction des couloirs de passage par les champs de cultures et de mettre en place un processus de gestion concertée des passages du lac. Ceci passe notamment par le redressement de parcelles (réattribution de parcelles en contrepartie de la libération du couloir de passage obstrué), la redélimitation concertée du passage et son bornage et enfin l'élaboration d'un corpus de règles de gestion locale sur chaque passage.

Le choix de sécurisation du foncier pastoral, à travers cet exemple, répond d'avantage à une volonté de prévenir les conflits locaux pour préserver la paix sociale dans la zone et permettre une exploitation partagée des ressources naturelles. Une des principales causes des conflits étant le problème de l'accès à la zone pastorale du lac. La sécurisation du système pastoral passe ici également par la redélimitation du passage et son bornage dont le respect est un des principes forts de la Charte pastorale.

8. La place du pastoralisme dans les politiques foncières au Mali

8.1. L'arsenal juridique au Mali portant sur le foncier

Au Mali, le dispositif légal et administratif de gestion des terres et des ressources renouvelables est en forte recomposition depuis le début des années 90 et la transition démocratique : Constitution de 1992, ordonnance de 1992 portant modification du Code Domanial et Foncier, loi de 1995 sur le Code des collectivités territoriales, loi de 1995 sur les conditions de gestion des ressources forestières et sur l'organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois, loi de 1996 sur le domaine des collectivités territoriales, ordonnance de 2000 sur le Code Domanial et Foncier, Loi portant la Charte pastorale de 2001 (et son décret d'application en 2006) et enfin dernièrement, la Loi d'orientation agricole.

Malgré cette reconnaissance juridique récente, le pastoralisme reste plus que jamais « le parent pauvre » de la politique foncière malienne, avec une priorité toujours très claire donnée à l'agriculture⁶.

8.2. L'élaboration de la Charte pastorale : Vers une reconnaissance du pastoralisme ?

Le texte juridique moderne chargé de réglementer le foncier au Mali est le Code Domanial et Foncier, revu, validé et amendé en 2000 lors d'une série d'ateliers régionaux et nationaux. En revanche, sa faiblesse relative en ce qui concerne les droits pastoraux a nécessité l'élaboration de

⁶ En témoigne l'initiative riz lancée en 2008 pour faire face à l'augmentation des prix des céréales sur le marché locale et prévenir une crise sociale possible : l'incitation à faire des Périmètres Irrigués Villageois (PIV) partout là où l'irrigation est possible risque de poser à terme un problème foncier et de concurrence avec la culture du bourgou pratiquée dans le Delta intérieur du Niger et indispensable à la survie des troupeaux transhumants.

textes complémentaires sur le pastoralisme, et notamment celui de la Charte Pastorale, dont le décret d'application a été ratifié en 2006. Ce texte relativement souple dans son application a le mérite de responsabiliser les collectivités territoriales et les organisations de producteurs dans la gestion négociée des ressources pastorales partagées, en tentant de fixer des règles équitables, en particulier par l'élaboration de conventions locales. Cette initiative reconnue par l'Etat est un premier pas vers la reconnaissance du pastoralisme au Mali, comme un système de production rationnel mettant en valeur des espaces difficilement cultivable tout en préservant les ressources naturelles.

Cependant la réalité du terrain montre que les pratiques sont différentes pour plusieurs raisons :

- Dans la zone d'intervention d'Agronomes et vétérinaires sans frontières, que ce soit dans la région de Mopti ou celle de Tombouctou, rares sont les acteurs qui connaissent l'existence même de la Charte pastorale et la majorité des acteurs continuent plutôt à se référer au droit coutumier. Or le droit coutumier est souvent favorable aux agriculteurs car les éleveurs n'ont pas à proprement parlé de foncier pastoral reconnu⁷.
- Le problème de la maîtrise et de l'applicabilité des lois en raison notamment de cette méconnaissance des textes à la base mais aussi des institutions compétentes chargées de les faire appliquer (élus communaux, délégations locales des chambres d'agriculture, autorités judiciaires, ...).
- Les représentations négatives de l'éleveur transhumant souvent accusé de tous les maux et notamment de dégrader l'environnement et de divaguer dans les champs non récoltés, prétexte à des pratiques coercitives largement exagérées : dans ce contexte, comment faire appliquer un texte reconnaissant le droit d'accès des pasteurs à certaines ressources pastorales ?
- La contradiction et les ambiguïtés entre les différentes lois : Par exemple comme le souligne Philippe Lavigne-Delville⁸ « entre le Code Domaniale et Forestier qui stipule le principe de domanialité (la terre appartient à l'Etat) et les textes de la décentralisation prévoyant le transfert de la gestion foncière (et de la gestion des ressources naturelles) aux collectivités territoriales », le transfert n'est toujours pas effectif aujourd'hui.

Quelques éléments de conclusion

Il ne peut pas y avoir de reconnaissance du foncier pastoral sans reconnaissance explicite du pastoralisme comme un système de production rationnel, permettant la valorisation de terres arides et semi arides difficiles à cultiver et préservant l'environnement par la mobilité des troupeaux. Or les différents exemples montrent que, malgré des avancées significatives sur le plan juridique, le pastoralisme reste en marge de la politique foncière et agricole malienne. Par ailleurs, la faiblesse des chambres locales d'agriculture et la quasi absence de structure faîtière dans le domaine de l'élevage capable de défendre l'intérêts des pasteurs par un plaidoyer efficace, est un frein considérable à la reconnaissance des système pastoraux au Mali.

⁷ Ce qui ne signifie pas que les éleveurs n'ont pas accès au foncier agricole. En témoigne l'exemple du lac Horo dans le cercle de Goundam dans la région de Tombouctou, où une grosse partie des terres exploité appartient au Kel Antessar, à l'origine groupe pastoral mobile. En revanche, des terres de pâturages sont rarement reconnues comme du foncier pastoral. On préfère parler de « terres de parcours », ce qui en terme de droit foncier n'a aucune valeur. Les conventions coloniales reconnaissent aux pasteurs uniquement un droit d'usage du foncier, vision qui perdure encore aujourd'hui.

⁸ Philippe Lavigne-Delville : « Les politiques Foncières contemporaines : brève comparaison des approches du Mali et de Madagascar » (version provisoire), Contribution au Forum rural Européen, 6 septembre 2002, Montpellier.

Enfin la pluralité des droits fonciers dans un contexte récent de décentralisation et de transfert de compétence de la gestion des ressources naturelles aux communes ne favorise pas une gestion sereine, impartiale et équitable du foncier. La contradiction entre certains textes (notamment entre Code domaniale et foncier et textes sur la décentralisation), les ambiguïtés de certains autres plongent les institutions en charge du foncier dans le flou, ce qui encourage plutôt une application locale très personnelle du droit foncier et d'accès aux ressources pastorales.

Pour faire face à ces contraintes structurelles, il s'agit d'abord pour Agronomes et vétérinaires sans frontières de promouvoir une gestion locale concertée de la ressource foncière, en particulier grâce à l'élaboration de conventions locales permettant, selon le contexte, d'allier droits coutumiers et droit moderne. Peut être s'agit-il aussi d'accompagner l'Etat malien dans sa volonté politique de reconnaître le pastoralisme, en approfondissant la charte pastorale pour en faire un véritable code légitimant et reconnaissant le foncier pastoral, dans un contexte de plus en plus fort de compétition sur l'espace et les ressources.

© AVSF – RURALTER, Lyon - France, 2008

Reproduction partielle autorisée avec mention de la source : Florent Cornu, Marc Chapon & Ludovic Larbodière pour Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org)



Association française de solidarité internationale reconnue d'utilité publique, **Agronomes et Vétérinaires sans frontières** s'est donné pour mission d'agir avec les familles rurales isolées les plus menacées par la grande pauvreté et l'exclusion. Elle appuie les agricultures paysannes et met à leur service les compétences de professionnels dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la santé animale. Agronomes et Vétérinaires sans frontières coopère dans plus de vingt pays, en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie, au côté des sociétés paysannes pour lesquelles l'activité agricole et d'élevage reste un élément fondamental de sécurisation alimentaire et de développement économique et social.

www.avsf.org



RURALTER est un programme d'**Agronomes et Vétérinaires sans frontières** qui appuie les initiatives de capitalisation d'expériences et diffusion de méthodologies et de référentiels technico-économiques utiles aux acteurs du développement rural, qu'ils soient techniciens d'institutions et de collectivités territoriales ou dirigeants paysans. RURALTER diffuse ses productions sous le label éditorial du même nom.

www.ruralter.org