

Dossier no. 139

Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel

**Défis et perspectives pour
l'agriculture et l'élevage**

**Sous la direction de
Lorenzo Cotula**

Mars 2006



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides



Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel

Défis et perspectives pour
l'agriculture et l'élevage

Sous la direction de
Lorenzo Cotula

Avec les contributions de
**Lorenzo Cotula, Ced Hesse, Oumar Sylla, Brigitte Thébaud,
Gill Vogt and Kees Vogt**

Dossier no. 139

Traduit de l'anglais par Maryck Nicolas-Holloway, Tradwise Plus Ltd.

A propos des auteurs

Cette étude a été réalisée par une équipe de chercheurs pluridisciplinaire.

Lorenzo Cotula (lorenzo.cotula@iied.org) est Associé de recherche – “Droit et développement durable” au sein de l’Institut International pour l’Environnement et le Développement (IIED). Son travail est axé principalement sur les liens entre le droit (international, national et local/coutumier) et le développement durable, notamment dans les domaines du foncier et des droits aux ressources naturelles, du droit international sur les investissements étrangers, de la bonne gouvernance et des droits de l’homme.

Ced Hesse est Directeur du Programme Zones Arides de l’Institut International pour l’Environnement et le Développement (IIED). Son travail vise principalement à soutenir les activités de la société civile pastorale dans sa lutte pour une sécurisation accrue de l’accès au foncier et à d’autres ressources naturelles clés, en Afrique de l’Est et au Sahel.

Oumar Sylla est membre de l’Association des Chercheurs en Anthropologie Juridique (ACAJ), basée à Paris. Son travail est consacré surtout aux liens entre les politiques de décentralisation et la gestion des ressources naturelles en Afrique sub-saharienne.

Brigitte Thébaud est chercheuse et agent de développement spécialiste du pastoralisme au Sahel. Depuis les années 1970, son travail a porté sur le foncier pastoral, la gestion partagée des ressources communes (pâturages, points d’eau) et la gestion des conflits pastoraux, notamment au Niger.

Kees Vogt est Directeur du CRAC-GRN Niger. Expert en foresterie, il a consacré 22 années de sa carrière aux aspects sociaux de la gestion des ressources naturelles.

Gill Vogt est Coordinatrice du CRAC-GRN Niger. Agronome disposant également d’une formation au pastoralisme, son travail porte sur les aspects socio-organisationnels de la gestion des ressources naturelles et des systèmes pastoraux dans les zones arides.

NB: les recherches sur lesquelles est basée la présente publication ont pris fin en juillet 2005.

Remerciements

Ce projet de recherche a bénéficié du financement du *Livelihood Support Programme* de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et du soutien du programme Réussir la décentralisation (Phase II) financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi).

Liste des sigles et abréviations

AMVS	Autorité de mise en valeur de la Vallée du Sourou (Burkina Faso)
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CIJ	Cour internationale de justice
CNCAS	Caisse nationale pour le crédit agricole au Sénégal
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICESCR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
IFAD	Fonds international de développement agricole
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OFEDES	Office des eaux et du sous-sol (Niger)
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPIB	Office du périmètre irrigué de Baguinéda (Mali)
RAF	Réorganisation agraire et foncière (Burkina Faso)
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et des Vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (Sénégal)
WCD	Commission mondiale des barrages (<i>World Commission on Dams</i>)

Table des matières

1. Introduction	1
<i>Lorenzo Cotula</i>	
1.1 Contexte	1
1.2 Objet, portée et méthodologie	6
1.3 Plan de l'étude	9
2. Concepts clés et tendances des politiques et législations	10
<i>Lorenzo Cotula</i>	
2.1 Parlons des droits	10
2.2 Tendances identifiées dans les cadres politiques législatifs	13
2.3 Pluralisme juridique	18
2.4 Replacer les droits dans leur contexte	21
3. Droits au foncier, droits à l'eau et irrigation	23
<i>Lorenzo Cotula et Oumar Sylla</i>	
3.1 Introduction	23
3.2 Créer des projets d'irrigation et attribuer les parcelles irriguées : les défis fonciers	24
3.3 Sécurité foncière des agriculteurs dans les périmètres irrigués	33
3.4 Conclusion	43
4. Droits d'accès à l'eau et foncier pastoral : le cas du Niger	45
<i>Brigitte Thébaud, Gill Vogt et Kees Vogt</i>	
4.1 Introduction	45
4.2 La non adéquation des pratiques locales, des programmes de développement et des cadres juridiques	52
4.3 Les défis à relever	60
4.4 Conclusion	65
5. Zones humides	67
<i>Lorenzo Cotula et Ced Hesse</i>	
5.1 Vue d'ensemble	67
5.2 Le <i>jowro</i> : gardien des communs ou affairiste sans scrupule ?	73
6. Conclusion	79
<i>Lorenzo Cotula</i>	
6.1 Vue d'ensemble	79
6.2 Comblent l'écart entre les politiques et les programmes sur l'eau et le foncier	80
6.3 Résorber les tensions entre les cadres juridiques nationaux et les pratiques locales	82
6.4 Etablir une gouvernance efficace des ressources foncières et hydrauliques	84
6.5 Aborder l'interface entre droits fonciers et droits à l'eau depuis une perspective des droits de l'homme	86
6.6 En résumé	88
Bibliographie	91

1. Introduction

LORENZO COTULA

1.1 Contexte

Ces dernières années, l'accès à l'eau a été considéré une priorité dans les débats internationaux sur les politiques de développement. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies et le Sommet mondial sur le développement durable ont promis de réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable d'ici 2015. En 2002, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que l'accès à l'eau était un droit fondamental de la personne reconnu par le droit international. Une série de conférences internationales sur l'eau ont eu lieu (par ex. à La Haye en 2000, à Bonn en 2001, à Kyoto en 2003), et un certain nombre de bailleurs se sont engagés à soutenir des programmes d'approvisionnement en eau dans des pays en développement. Des objectifs et des actions liés à l'eau figurent dans le document politique du NEPAD et une Conférence ministérielle africaine sur l'eau a été établie par les chefs d'Etat africains en 2002.

Pourtant, tout cela s'est essentiellement axé sur l'approvisionnement en eau à des fins privées ou domestiques. Au niveau international, beaucoup moins d'attention a été accordée à l'accès à l'eau pour des activités productives telles que l'agriculture et l'élevage. Pourtant, l'eau est indispensable à l'agriculture et à la production de denrées alimentaires et l'irrigation est à elle seule l'usage le plus important en eau douce au monde (WCD, 2000). Comme l'ont récemment remarqué certains auteurs, la hausse de la production de denrées alimentaires "qui ont nourri la population croissante du monde n'aurait pas été possible" sans un meilleur accès à l'eau, notamment dans les pays en développement où l'apport d'irrigation est l'un des éléments qui sous-tend la "révolution verte" (Rosegrant *et al.*, 2002 : 1 ; notre traduction). A ce titre, l'accès à l'eau pour l'agriculture est fondamental pour la réalisation non seulement du droit humain à l'eau mentionné plus haut mais encore d'autres droits humains reconnus à l'échelle internationale, et notamment le droit à l'alimentation.

L'eau pour l'agriculture provient de différentes sources, allant des masses d'eau naturellement présentes aux infrastructures d'approvisionnement en eau. En Afrique sub-saharienne, seul un très petit pourcentage de

terres arables est irrigué. La plupart des agriculteurs produisent des denrées à partir de terres non irriguées. En 1995, par exemple, 89 % de la production de céréales en Afrique sub-saharienne provenait de l'agriculture pluviale, contre 58 % en Asie occidentale et en Afrique du Nord (InterAcademy Council, 2004). La situation au Sahel est conforme à cette tendance. Ici, ces dernières décennies, on a constaté des efforts considérables afin d'améliorer les infrastructures hydrauliques dans les zones rurales. De ce fait, il y a eu une multiplication des points d'eau pastoraux et des systèmes d'irrigation, qu'il s'agisse de grands projets publics comme l'Office du Niger au Mali (qui remonte aux années 1930) ou de systèmes d'irrigation villageois. L'irrigation a permis la culture d'une gamme de récoltes, allant du riz aux fruits et légumes. Toutefois, l'agriculture pluviale (millet, sorgho, etc.) et le pastoralisme sont – et resteront probablement – les formes dominantes de production agricole et les piliers des moyens de subsistance ruraux dans la majeure partie du Sahel.

Les changements démographiques et autres soulèvent de nouveaux défis pour l'accès à l'eau au Sahel. Du fait du rapide essor démographique, la concurrence sur les ressources en eau à des fins agricoles augmente. Dans bien des endroits, les points d'eau ont été à l'origine de tensions et même de heurts violents entre usagers. Le changement climatique pourrait encore aggraver le caractère rare et imprévisible des précipitations dans la région. "Une réduction de la pluviométrie projetée par certains modèles climatologiques pour le Sahel [...], si elle est accompagnée d'une haute variabilité d'une année sur l'autre, pourrait être préjudiciable à l'équilibre hydrologique de la [région] et perturber les diverses activités socio-économiques tributaires de l'eau" (InterAcademy Council, 2004 : 45 ; notre traduction).

Relever ces défis et garantir l'accès à l'eau pour les activités agricoles revêt une importance critique pour les moyens de subsistance ruraux et le développement agricole au Sahel. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que ce point soit perçu comme prioritaire par les principaux documents de politique nationale tels les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Mali (2002), du Niger (2002) et du Sénégal (2002) et la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2004 au Sénégal. Ces documents, tout comme d'autres, plaident en faveur d'une gamme variée d'interventions dans le secteur de l'eau.

D'un côté, la garantie de l'accès à l'eau pour l'agriculture peut exiger d'améliorer les infrastructures des approvisionnements en eau. Quelques années plus tôt, la Commission mondiale des barrages (*World Commission on Dams*, WCD) mettait en garde contre le fait que "le potentiel d'expansion de l'irrigation à de nouvelles zones avait sensiblement baissé" (WCD, 2000 : 146 ; notre traduction). De même, une étude récemment commanditée par le Secrétaire Général des Nations Unies afin de préparer un "plan stratégique pour exploiter les sciences et les technologies les plus pointues afin d'augmenter la productivité de l'agriculture en Afrique" a découvert que "les nouvelles possibilités de développement de systèmes d'irrigation de grande ampleur économiquement viables et sans nuisance pour l'environnement en Afrique sont limitées" (InterAcademy Council, 2004 : 214 ; notre traduction). Néanmoins, des investissements "soigneusement sélectionnés" dans le secteur des approvisionnements en eau ont encore un rôle à jouer dans les secteurs où les infrastructures de l'eau sont très médiocres (Rosegrant *et al.*, 2002). Ces investissements comprendraient vraisemblablement la maintenance, la rénovation et l'expansion des infrastructures existantes et la création de nouveaux systèmes d'eau et d'irrigation de petite envergure. L'an dernier, le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a lancé un appel en vue de déployer des efforts pour doubler le pourcentage de terres irriguées en Afrique sub-saharienne (Diouf, 2004). Ces tendances se retrouvent dans des documents politiques pivots adoptés par les gouvernements sahéliens. Ainsi par exemple, les DSRP du Mali et du Niger identifient respectivement le développement des aménagements hydro-agricoles et la restauration et la création de périmètres irrigués comme des domaines prioritaires (paragraphes 294 et 5.2.1.1, respectivement). De même, les projets d'approvisionnement en eau sont mis en œuvre par tout un éventail d'agences de développement (par exemple, concernant les points d'eau pastoraux au Niger).

D'un autre côté, il est de plus en plus admis que, pour s'attaquer au problème de la rareté de l'eau, il faut non seulement des infrastructures hydrauliques suffisantes, mais encore une gestion de l'eau efficace et durable – créer des incitations à mieux utiliser les systèmes d'eau existants. "Pour réussir à satisfaire les besoins humains en eau du siècle prochain", a déclaré la WCD, "on dépendra de plus en plus de solutions non structurelles et d'une approche totalement inédite en matière de planification et de gestion" (WCD, 2000 : 3 ; notre traduction). A cette fin, les principes de Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) sont en

train d'être intégrés dans les politiques, les lois et les programmes relatifs à l'eau. Ainsi, le Mali et le Burkina Faso ont récemment révisé leur législation sur l'eau afin de mieux traduire les principes de la GIRE, alors que la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal fait explicitement référence à la GIRE comme étant le fondement de la politique nationale de l'eau (article 48).

L'expérience montre que l'amélioration de l'accès à l'eau pour l'agriculture est un défi complexe. Le succès des projets de gestion et d'approvisionnement en eau dépend de toute une pléiade de facteurs, y compris des facteurs géophysiques, techniques, économiques, sociaux et juridico-institutionnels (Mathieu, 2001). Dans le passé, l'accent était généralement mis sur les enjeux géophysiques et techniques, alors que les facteurs sociaux, légaux et institutionnels étaient bien souvent négligés. Pourtant, il est vital de taper juste au niveau des règles et des institutions pour promouvoir une utilisation efficace, équitable et durable de l'eau. Sans elles, la construction et l'exploitation des infrastructures hydrauliques pourraient engendrer des conflits liés aux impacts sociaux et environnementaux de ces infrastructures et/ou à l'attribution des droits d'usage de l'eau qu'elles fournissent. C'est là un défi primordial pour tout le Sahel.¹ Les facteurs juridico-institutionnels comprennent l'établissement de droits de propriété et des règles de gestion sans ambiguïté pour l'eau et les infrastructures hydrauliques. Et il est aussi très important de se pencher sur les liens entre les droits à l'eau et les droits fonciers.

Dans le passé, les programmes de développement n'ont guère accordé d'attention aux implications foncières des interventions liées à l'eau. Les décisions sur la construction des infrastructures hydrauliques, leur emplacement et leur régime de gestion étaient typiquement fondées sur des facteurs purement hydrologiques et techniques. En outre, les politiques et la législation se rapportant à l'eau et au foncier ont largement évolué indépendamment les unes des autres. Or, sur le terrain, les droits fonciers et les droits à l'eau sont étroitement liés.

Tout d'abord, les points d'eau et l'irrigation tendent à doper les valeurs foncières et peuvent par conséquent exacerber la concurrence foncière et ainsi nourrir des conflits entre utilisateurs fonciers. En outre, la création

1. Et bien au-delà : en l'an 54 av. J.-C., Cicéron a représenté la ville de Raete dans un conflit avec la ville voisine d'Interamna ; le différend concernait un réseau de canaux artificiels qui régulaient le débit du fleuve Velinus.

et la maintenance de points d'eau sont généralement reconnues comme une forme de mise en valeur sur laquelle dépend généralement la protection des droits fonciers dans tout le Sahel. De ce fait, ceux qui semblent "piloter" les interventions en matière d'eau (par ex. les individus qui construisent des installations d'irrigation ou qui creusent des puits ; les communautés qui demandent des infrastructures hydrauliques au gouvernement ou les projets de développement) renforceront leur contrôle sur la zone foncière touchée par ces interventions.

La création de systèmes d'irrigation peut soulever des problèmes fonciers en raison de l'expropriation des terres et de la réallocation ultérieure de droits aux terres aménagées qu'elle occasionne généralement. La sécurité foncière des paysans est un défi primordial dans de nombreux systèmes d'irrigation à travers le Sahel. Dans certains cas, l'accès à l'eau et l'accès au foncier sont liés par des accords contractuels ou autres (par ex. des clauses qui subordonnent l'accès des paysans à des terres irriguées au paiement régulier d'une redevance eau). On a constaté des ventes foncières et des marchés locatifs florissants dans bon nombre de zones irriguées, bien que ces transactions soient interdites par la législation.

Dans nombre de sociétés pastorales, l'accès aux pâturages est déterminé par un mélange complexe de droits collectifs et individuels sur les puits qui s'y trouvent. Dans ces circonstances, les droits à l'eau sont cruciaux pour gérer les pâturages de façon durable et confèrent aux communautés pastorales des actifs qui peuvent être négociés pour accéder à des ressources distantes en temps de crise. Dans certains cas, la fourniture par l'administration de points d'eau à libre accès a affaibli les systèmes traditionnels de gestion des pâturages, privé les pasteurs d'un actif précieux dans leurs négociations avec les pasteurs de passage et entraîné des conflits et la dégradation des terres. D'un autre côté, dans certaines zones pastorales, la création de points d'eau privés sur des terres collectives est utilisée comme stratégie par les élites pour privatiser *de facto* les ressources communes.

Malgré leur importance, les liens entre les droits à l'eau et la tenure foncière restent peu compris par les décideurs et insuffisamment pris en compte dans les programmes de développement. De ce fait, bon nombre de projets hydrauliques bien intentionnés ont fini par fragiliser la sécurité foncière, en fomentant des conflits et en contribuant à la dégradation des ressources.

La décentralisation est encore venue compliquer les choses et rehausser les enjeux. Au Sénégal, les terres irriguées sont gérées par des autorités locales et les associations d'usagers ont eu davantage de poids dans la gestion des ressources foncières et hydrauliques. Au Mali, les autorités locales se sont vu conférer la responsabilité de l'approvisionnement en eau et, au moins sur papier, de la gestion des ressources naturelles. Certains cas isolés suggèrent que les communes demandent l'appui de bailleurs pour construire des infrastructures hydrauliques sans se soucier vraiment des implications foncières complexes de ces efforts – et donc au risque de nourrir des conflits liés aux ressources.

La décentralisation soulève aussi des enjeux concernant la gestion des ressources et le partage des revenus. Au Niger, la création récente de collectivités locales soulève la question de la coordination entre ces nouveaux organes et les comités antérieurs de gestion de l'eau. Les redevances eau perçues par ces derniers constituent un enjeu économique de taille et suscitent l'intérêt des autorités locales qui n'ont guère de liquidités et font l'objet de pressions pour se montrer à la hauteur. Des défis semblables en termes de coordination et de partage des revenus se présentent dans le contexte des zones humides de haute valeur. Dans le Delta intérieur du fleuve Niger (Mali), les taxes sur l'accès aux ressources sont perçues par des chefs "coutumiers", qui sont résolument décidés à ne pas perdre cette prérogative au profit des collectivités locales.

1.2 Objet, portée et méthodologie

Afin d'améliorer l'accès à l'eau tout en évitant les conflits et en encourageant le développement durable local, les efforts visant à répondre aux besoins d'eau liés à l'agriculture doivent tenir compte de l'interface complexe entre le foncier et les droits à l'eau. Cette étude vise à contribuer à ces efforts en cherchant à **clarifier la nature de l'interface entre les droits à l'eau et le foncier au Sahel**. Elle s'appuie sur une étude antérieure commanditée par la FAO, qui passait en revue les enjeux clés et les principales tendances identifiés à travers le monde (Hodgson, 2004). Cette étude s'inscrit en complément de cet examen avec la production d'éléments empiriques dans une région désignée du monde : le Sahel.

L'étude entend appuyer un **processus à plus long terme de débat politique et d'échange d'expériences** autour de ces questions au Sahel. Ce processus (le "Groupe d'apprentissage sur la gouvernance de l'eau au

Sahel”) va impliquer tout un éventail d’acteurs qui cherchent à améliorer l’accès à l’eau – décideurs, agents du développement, associations d’usagers et de producteurs, chefs de communauté et autres acteurs de la société civile – et il se penchera sur des façons pratiques de tenir compte des enjeux fonciers dans les programmes hydrauliques.

L’étude se concentre sur deux domaines clés de l’interface entre les droits au foncier et à l’eau : l’**irrigation** et l’**hydraulique pastorale**. Elle explore également certaines questions clés concernant les liens entre le droit à l’eau, au foncier et aux autres ressources naturelles dans le contexte des **zones humides** de haute valeur. Quant à sa portée géographique, l’étude se concentre sur le Sahel, en particulier le **Sénégal, le Mali, le Burkina Faso et le Niger**. Les éléments et documents pertinents issus d’autres pays sahéliens sont utilisés pour éclairer encore la perspective. Il est également fait référence aux développements intervenus dans d’autres pays d’Afrique sub-saharienne, afin de replacer l’analyse sahélienne dans un contexte plus vaste.

Dans l’exploration des liens entre les droits à l’eau et la tenure foncière, l’étude adopte une approche **socio-juridique**.² Elle analyse ces liens à la fois du point de vue de la loi et dans la pratique des programmes de développement et autres interventions. Pour ce faire, elle conjugue une analyse des textes juridiques à un examen des résultats escomptés ou non des interventions juridiques sur le terrain, et de la manière dont divers acteurs utilisent, n’utilisent pas ou détournent ces processus juridiques dans la pratique. En outre, compte tenu de l’importance que revêtent les règles coutumières pour la gestion des droits à l’eau et au foncier dans la majeure partie du Sahel rural, l’étude se penche sur la façon dont ces liens sont touchés par l’interaction entre le droit statutaire et le droit coutumier. Elle examine également la manière dont les programmes de développement dans le secteur de l’eau pourraient avoir des conséquences attendues ou non sur les droits à l’eau et au foncier tels que perçus et appliqués sur le terrain.

L’étude s’appuie sur **un examen de la législation, sur une revue de littérature, sur des documents non publiés tirés de programmes de recherche antérieurs de l’IIED et sur des travaux de terrain d’origine**. L’analyse des textes juridiques nous a permis d’explorer la relation et le degré de cohé-

2. Pour en savoir plus sur cette approche, voir Hesselting *et al.*, 2005.

sion entre les lois sectorielles (par ex. sur le foncier, l'eau, le pastoralisme et la décentralisation). La revue de littérature nous a permis de mobiliser les résultats de la recherche existante, d'explorer les principales questions et d'identifier les lacunes. Elle a révélé l'existence de nombreux documents traitant des enjeux fonciers soulevés par l'irrigation et les points d'eau pastoraux au Sahel. Parmi les travaux antérieurs non publiés figurent des recherches sur les relations foncières dans les projets d'irrigation entreprises dans le cadre du programme sur l'Avenir de l'agriculture familiale de l'IIED (par ex. Keita, 2003) et plusieurs études sur la gestion des zones humides dans le Delta intérieur du fleuve Niger au Mali (par ex. Cissé, 2001 et 2002 ; Cissé et Konaté, 2003). Les travaux de terrain sont axés sur les enjeux "stratégiques" et/ou sur des développements récents qui ne sont pas bien documentés dans la littérature. En particulier, deux études de terrain ont été entreprises :

- **Une étude au Sénégal**, axée sur l'interface entre droits à l'eau/au foncier dans le contexte de la gestion décentralisée des projets d'irrigation. Des travaux de terrain ont été effectués dans six communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal, couvrant à la fois le Delta (communautés rurales de Ross Béthio, Gandon, Ronkh et Mbane) et la vallée intermédiaire (communautés rurales de Bokidiawé et Nabaji Civol).³
- **Une étude au Niger**, axée sur le développement des puits pastoraux privés comme stratégie pour s'approprier des communs. Les travaux de terrain ont eu lieu dans les départements de Tanout et de Gouré, tous deux dans la région de Zinder.⁴

Dans les deux cas, la méthodologie des travaux de terrain a nécessité : (a) **des entretiens guidés** avec des informateurs clés (par ex., au Niger, des agents de l'administration et du personnel d'ONG, des représentants d'associations pastorales, des chefs coutumiers, des puisatiers professionnels, des agents des commissions foncières locales et des pasteurs ; au Sénégal, des paysans, des conseillers ruraux, des agents chargés de l'irrigation, du personnel de l'administration et d'ONG et des chefs de village) ; et (b) **des discussions de groupe** (par ex., au Niger, des groupes de réflexion ont contribué à identifier les enjeux clés pour les travaux de terrain et ont débattu des résultats préliminaires des recherches).

3. Oumar Sylla, "Droits d'accès à l'eau et au foncier : la problématique de la gestion décentralisée du domaine irrigué dans la vallée du fleuve Sénégal", juillet 2005.

4. Kees et Gill Vogt, "Wells and their spells: A closer look at the knock-on effects of placing wells in pastoral areas in Zinder Region, Niger", juin 2005.

1.3 Plan de l'étude

Outre la présente introduction, cette étude est articulée en quatre chapitres et une conclusion. Le chapitre 2 définit les concepts clés et passe en revue les principales tendances identifiées dans les politiques et la législation. Elle ouvre la voie aux trois chapitres suivants qui traitent chacun d'un thème particulier lié à l'eau et au foncier (l'irrigation, l'hydraulique pastorale et les zones humides). Le chapitre 3 examine l'interface des droits à l'eau et au foncier en ce qui concerne l'irrigation, en s'appuyant sur une revue de littérature, sur les documents non publiés des autres programmes de l'IIED et sur l'étude de cas menée au Sénégal. Ce chapitre couvre principalement le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal. Le chapitre 4 se concentre sur l'hydraulique pastorale en s'appuyant sur une revue de littérature et sur l'étude de cas menée au Niger, ainsi que sur des travaux de longue haleine de l'un des co-auteurs. Le chapitre se concentre sur le Niger tout en faisant référence à des exemples issus de différents contextes sahéliens. Le chapitre 5 traite des zones humides. Il aborde brièvement certains des enjeux clés et se concentre sur un exemple, en s'appuyant sur des documents non publiés tirés d'un programme antérieur de l'IIED mené dans le Delta intérieur du fleuve Niger au Mali. Enfin, le chapitre 6 tire des conclusions de l'analyse de la littérature et des résultats des travaux de terrain.

2. Concepts clés et tendances des politiques et législations

LORENZO COTULA

2.1 Parlons des droits

Puisque l'étude explore l'interface entre les droits fonciers et les droits à l'eau, il peut s'avérer utile de rappeler ce que sont ces "droits" et en quoi ils sont liés à d'autres types de droits, notamment les droits de l'homme.

Droits fonciers et droits à l'eau

Les droits fonciers sont l'épine dorsale de tout système foncier – c'est-à-dire le système de règles, de droits, d'institutions et de processus qui régit comment les terres sont détenues, gérées, utilisées et transférées. Les droits fonciers comprennent les droits de propriété et d'autres droits de détention et d'usage (bail, usufruit, servitudes, droits de pacage, etc.), qui peuvent co-exister sur la même parcelle de terre (Hodgson, 2004). Les droits fonciers peuvent être détenus par des particuliers ou des groupes (par ex. propriété privée) ou par l'Etat (propriété domaniale, "trusteeship",⁵ etc.). Ils peuvent être basés sur la législation nationale, sur le droit coutumier ou sur une combinaison des deux. Dans la majeure partie de l'Afrique rurale, les systèmes fonciers coutumier et statutaire coexistent sur le même territoire, ce qui donne souvent lieu à des droits qui se chevauchent, des règles contradictoires et des autorités rivales ("pluralisme juridique" – voir plus loin, section 2.3).

La sécurité foncière fait référence au degré de confiance qu'a un individu ou groupe de ne pas être privé arbitrairement des droits fonciers dont il a la jouissance et/ou des avantages économiques qu'il en tire. Cela comprend à la fois des éléments "objectifs" (nature, teneur, clarté, durée et force exécutoire des droits) et des éléments "subjectifs" (impression que les occupants se font de la sécurité de leurs droits) (Lavigne Delville, 2003 ; Cotula *et al.*, 2004 ; Place *et al.*, 1994).

5. Dans le système juridique anglophone, concept selon lequel l'Etat détient la terre au nom des citoyens.

Les droits à l'eau permettent l'exhaure et/ou l'utilisation des ressources en eau – qu'il s'agisse de l'eau de surface ou de l'eau souterraine (Hodgson, 2004). L'exercice des droits à l'eau peut dépendre des infrastructures (puits, canaux) pour extraire et transporter l'eau. Ceci vaut tout particulièrement dans les zones arides, où l'accès à l'eau nécessite souvent des équipements pour amener l'eau souterraine à la surface. Les droits à l'eau comprennent des "permis", "licences", "concessions" et autres instruments juridiques par le biais desquels les autorités administratives permettent à des particuliers ou à des groupes d'extraire l'eau – et, au besoin, de construire les infrastructures nécessaires. Il est communément admis que, bien que ces droits soient créés aux termes de la loi administrative, ils constituent des droits de propriété (Hodgson, 2004 ; ODI, 2004). Les titulaires de permis peuvent alors fournir de l'eau aux usagers à des fins de consommation ou d'irrigation, sur la base d'un contrat entre le prestataire de service et l'usager et moyennant paiement. De ce point de vue, les droits à l'eau peuvent aussi être interprétés comme des droits contractuels (ODI, 2004). Enfin, tout comme les droits fonciers, les droits à l'eau peuvent être fondés sur une série de normes autres que la législation intérieure – à savoir, le droit coutumier. La sécurité de la jouissance des droits à l'eau fait référence au degré de confiance avec lequel on peut raisonnablement penser ne pas être arbitrairement privé de l'accès aux ressources en eau.

Droits fonciers/droits à l'eau et droits de l'homme

Les droits fonciers et les droits à l'eau sont distincts mais tout de même liés à plusieurs droits de l'homme – les droits et libertés fondamentales auxquels ont droit tous les êtres humains. Les droits de l'homme sont affirmés dans des déclarations et des traités internationaux et dans des constitutions nationales. Les principaux instruments internationaux comprennent la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR). Pour chaque droit de l'homme, les Etats ont une obligation de "respecter" (c.-à-d. s'abstenir d'exercer des activités qui auraient un effet adverse sur la jouissance de ce droit), de "protéger" (c.-à-d. d'empêcher des particuliers ou des groupes d'enfreindre les droits d'autrui), de "faciliter" (c.-à-d. de mettre en œuvre des politiques, lois et programmes qui promeuvent la réalisation de ce droit), et "d'assurer" (c.-à-d. d'apporter un appui lorsque des particuliers ou des groupes sont incapables de se débrouiller par leurs

propres moyens).⁶ Les Etats doivent aussi s'empêcher de faire une discrimination entre différents groupes ou particuliers en matière de jouissance des droits de l'homme. Des obligations de non discrimination spécifiques s'appliquent à certains groupes particuliers. Par exemple, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) interdit la discrimination et exige des Etats qu'ils adoptent des mesures pour veiller à l'égalité des sexes, ce qui a des implications pour l'accès tant au foncier qu'à l'eau (article 14(2)(g) et (h)).

Bien que les droits fonciers en tant que tels ne soient pas reconnus comme un droit de l'homme, ils sont liés au droit à la propriété, qui est un droit humain reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme ; par des traités régionaux sur les droits de l'homme tels que la Convention européenne des droits de l'homme (Protocole 1), la Convention américaine relative aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; et par la plupart des constitutions nationales. Le droit international renferme aussi des dispositions sur les droits fonciers de groupes spécifiques tels que les peuples indigènes (Convention 169 de l'OIT). Ces dispositions relatives aux droits de l'homme protègent les droits fonciers acquis aux termes tant du droit statutaire que du droit coutumier. Ainsi par exemple, dans l'affaire tanzanienne *Attorney General v Akonaay, Lohar and Another* ([1995] TLR 80), la Cour d'appel de la Tanzanie a statué que, bien que les droits fonciers coutumiers n'équivalent pas à un droit de propriété, ils constituent néanmoins une "propriété réelle" protégée par la Constitution et toute expropriation donne par conséquent droit au versement d'une compensation.

De même, les droits à l'eau sont (distincts mais) liés au droit de l'homme d'avoir accès à l'eau. Ce droit est fondé sur l'ICESCR – notamment l'article 11 (droit à un niveau de vie adéquat) et l'article 12 (droit de jouir du meilleur état de santé qu'une personne soit susceptible d'atteindre). Son contenu a été récemment clarifié par le Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels (Observation générale No. 15, 2002). D'après le Comité, le droit à l'eau "consiste en un approvisionnement suf-

6. Cette classification des obligations légales est développée dans les "Observations générales" adoptées par les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme en guise de directives sur l'interprétation des traités des droits de l'homme (par ex. les Observations générales 12 et 15 du Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels, concernant, respectivement, le droit à l'alimentation et le droit à l'eau). Elle a aussi été suivie par la Commission africaine pour les droits de l'homme et des peuples dans l'affaire *SERAC v Nigeria* (2001) AHRLR 60.

fisant, physiquement accessible et à coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun" (paragraphe 2). Le droit doit être réalisé "progressivement" et "au maximum des ressources disponibles". L'Etat doit s'abstenir d'intervenir arbitrairement dans les droits d'accès à l'eau existants (par ex. "s'immiscer arbitrairement dans les arrangements coutumiers ou traditionnels de partage de l'eau" – paragraphe 21) et doit prendre une série de mesures (au plan de la réglementation et de la fourniture) pour garantir progressivement l'accès à l'eau pour tous. Si le Comité se concentrait sur les usages personnels et domestiques, il a aussi noté "qu'il importe d'assurer un accès durable aux ressources en eau pour l'agriculture" (paragraphe 7).

Enfin, les droits au foncier et à l'eau sont indissociables de la production de denrées alimentaires et, par conséquent, à la réalisation progressive du droit à une alimentation suffisante, lui aussi reconnu par l'ICESCR. Le droit à l'alimentation implique avant tout le droit d'exercer des activités qui permettent de produire ou de se procurer des vivres. Les Etats ont l'obligation de respecter, de protéger et de faciliter ces activités. Assurer l'accès au foncier, à l'eau et aux autres moyens de production est un élément clé de cette tâche.

2.2 Tendances identifiées dans les cadres politiques législatifs

L'évolution du rôle de l'Etat, des collectivités locales et du secteur privé

Ces dernières décennies, on a assisté à une évolution importante des cadres institutionnels, juridiques et politiques liés à l'agriculture dans tout le Sahel – et dans toute l'Afrique sub-saharienne d'ailleurs. Ajustement structurel, démocratisation politique et libéralisation économique ont donné lieu à une révision du rôle de l'Etat dans le secteur agricole. Ceci comprend par exemple un retrait progressif et partiel des organisations étatiques et parastatales dans la fourniture directe, l'entretien et la gestion des infrastructures hydrauliques. Les agences parastatales comme l'Office du Niger au Mali ont réduit sensiblement leur personnel et partagent certaines des responsabilités d'entretien et de gestion avec des comités au sein desquels sont représentés des groupes d'usagers. Le retrait de l'Etat central a évolué dans deux directions premières : la décentralisation et la privatisation. Cela a engendré une multiplicité d'acteurs dans le secteur de l'eau (agences publiques/parastatales, collectivités locales, opérateurs privés).

D'un côté, des processus de décentralisation sont en cours au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso et au Niger, mais à des stades très différents. Dans certains cas, les responsabilités de gestion des infrastructures hydrauliques et/ou des terres irriguées ont été transférées aux collectivités locales. Au Sénégal, par exemple, le Décret 87-720 de 1987 a modifié le statut juridique de nombreux périmètres irrigués gérés par l'Etat de "zones pionnières" en "zones de terroir". De ce fait, les responsabilités de gestion foncière sur ces zones incombent désormais aux collectivités locales. De même, au Mali, les collectivités locales doivent jouer un rôle pivot dans la gestion des ressources en eau – par exemple en ce qui concerne les points d'eau pastoraux (Charte pastorale 2001, articles 38-46).

D'un autre côté, les opérateurs privés ont joué un rôle croissant dans la fourniture d'infrastructures hydrauliques. Ainsi, dans certaines régions du Sénégal, de nombreux périmètres irrigués villageois ont été construits par des associations villageoises et financés par le biais de remises de fonds internationales. De même, les opérateurs privés s'impliquent de plus en plus dans la création de points d'eau pastoraux au Niger. L'attraction de capitaux privés est également perçue comme la clé du maintien et de l'expansion des projets publics existants et l'augmentation de la productivité agricole. Des baux fonciers à long terme ont été consentis à des "investisseurs" privés pour leur permettre de construire et/ou de rénover des installations d'irrigation (voir plus loin, section 3.3). De surcroît, en décembre 2004, le gouvernement malien a décrété la vente à des opérateurs privés de 3000 hectares de terres relevant du projet d'irrigation de l'Office du Niger (voir plus loin, section 3.3).

Législations relatives au foncier et à l'eau : des rencontres manquées...

Globalement, les politiques et les législations relatives au foncier et à l'eau ont évolué de façon essentiellement indépendante – une tendance qui n'est d'ailleurs pas unique au Sahel. Nombreux sont les pays en développement et les économies de transition qui ont connu des réformes sectorielles pour remodeler les droits au foncier et les droits à l'eau, sans pour autant prendre la peine de coordonner les deux (Hodgson, 2004). De façon plus générale, les politiques et les législations des deux secteurs sont pilotées par des groupes de professionnels bien distincts (hydrologistes, ingénieurs hydrauliciens et juristes de l'eau du côté du secteur de l'eau ; économistes fonciers, géomètres et juristes du foncier du côté du secteur foncier), et la littérature sur les droits fonciers

et sur les droits à l'eau est très compartimentée (Hodgson, 2004). Si la politique foncière tend à être perçue comme un enjeu "politique", la politique de l'eau semble être traitée comme un défi de nature plus "technique", en s'appuyant sur la GIRE et sur d'autres principes.

Pourtant, d'un point de vue historique, les droits à l'eau et au foncier étaient jadis étroitement liés. Pendant longtemps, le droit d'utiliser l'eau dépendait de la propriété ou de l'utilisation des terres adjacentes ("droits riverains" ; Hodgson, 2004). Le droit romain, par exemple, faisait une distinction entre eau publique et eau privée ; l'accès à la première était ouvert à tous ceux qui y avaient accès, c.-à-d. tous ceux qui détenaient des terres le long du plan d'eau (Hodgson, 2004). Cette approche fut suivie par la tradition juridique civile (par ex. dans le Code civil français de 1804), qui s'inspire du droit romain et qui a, à son tour, influencé une bonne partie de la législation du Sahel.

D'un autre côté, de récentes réformes de la loi sur l'eau ont aboli ou érodé les droits de propriété privée ou les droits riverains sur l'eau et ont placé les ressources en eau sous le contrôle ou entre les mains de l'Etat. Dans cette approche, les droits à l'eau sont alors distribués par les autorités publiques au moyen de processus administratifs – avec des exemptions pour les usages domestiques et/ou les usages inférieurs à une quantité d'eau spécifiée (exemptions dites "*de minimis*"). Ceci vise à permettre une planification souple de l'utilisation de l'eau, la définition de priorités dans l'attribution des droits à l'eau et la promotion d'une utilisation de l'eau efficace et durable. De ce fait, les droits à l'eau sont totalement dissociés des droits fonciers. C'est l'approche adoptée par exemple par la législation de pays aussi différents que l'Italie (1994), le Maroc (1995) et l'Afrique du Sud (1998) (FAO, 2002 ; Burchi, 2000 ; Hodgson, 2004 ; Burchi et D'Andrea, 2003).

La législation relative à l'eau au Sahel a suivi cette évolution. Au Mali, par exemple, le Code de l'eau 2002 prévoit que l'Etat est propriétaire de toutes les ressources en eau (à quelques rares exceptions près) et établit un régime de permis pour l'exhaure de l'eau – sans compter l'utilisation d'eau pour des usages domestiques et sans dépasser un certain plafond de consommation (articles 18 et 19). La Loi d'orientation de 2001 relative à la gestion de l'eau du Burkina Faso et le Code de l'eau du Niger (1993, tel que modifié en 1998) renferment des principes semblables. Au Niger, par exemple, la création d'infrastructures pour l'exhaure de l'eau fait

l'objet d'une "autorisation" des autorités administratives pour ce qui concerne les installations destinées à fournir un volume supérieur à un seuil spécifié alors qu'une simple "déclaration" de l'intention de créer un point d'eau suffit pour les infrastructures ne dépassant pas ce seuil. Ces lois relatives à l'eau établissent aussi une variété d'instances au niveau national, local et du bassin versant afin de contribuer à la planification de l'utilisation de l'eau et elles intègrent, explicitement ou tacitement, des principes de GIRE (voir par exemple le Décret 220 de 2003 au Burkina Faso, qui renferme un Plan d'action pour la mise en œuvre de la GIRE).

Depuis les années 1990, la législation foncière a plutôt évolué dans une autre direction : en gros, elle s'est écartée de la mainmise de l'Etat vers une reconnaissance plus large de la propriété privée et des droits d'utilisation. La réforme de la loi pour tenir compte de la propriété privée a été particulièrement commune en Europe centrale et orientale. En Afrique sub-saharienne, la propriété privée a été introduite dans plusieurs pays. De même, certaines lois foncières africaines ont pris des mesures pour accorder une plus grande protection des droits d'occupation foncière, y compris les droits coutumiers – même là où les terres restent la propriété de l'Etat ou sont confiées en tutelle à l'Etat au nom de la nation (comme c'est le cas dans la Loi foncière du Mozambique en 1997, la Loi foncière villageoise de Tanzanie en 1999, la Loi foncière de l'Ouganda en 1998 ; FAO, 2002 ; Cotula *et al.*, 2004). Ceci marque un vif contraste avec la législation relative à l'eau, où la reconnaissance explicite des droits coutumiers est rare.

Une fois encore, la législation foncière au Sahel a plus ou moins suivi cette tendance, mais en partie seulement. Après l'indépendance, la plupart des gouvernements sahéliens ont nationalisé les terres ou s'en sont emparés. D'un côté cela visait à promouvoir le développement agricole et de l'autre à faire mainmise sur un actif précieux et une source de pouvoir politique. De nos jours, la majeure partie des terres appartient toujours à l'Etat ou est encore détenue par lui – par ex. au Sénégal (aux termes de la Loi foncière de 1964), au Mali (Code foncier de 2000, tel qu'amendé en 2002) et au Burkina Faso (Loi portant réforme agraire et foncière (RAF) de 1996). Sur les terres nationales, les utilisateurs jouissent de droits d'utilisation tant qu'ils en assurent la mise en valeur. En principe, les institutions de gestion foncière sont chargées du suivi de la mise en valeur et d'attribuer des terres à des tiers en cas de non exploitation (par ex. article 19 du Code rural du Niger).

Toutefois, ces dernières années, on a constaté un phénomène naissant (bien que disparate) vers une plus grande décentralisation des responsabilités de

gestion foncière, une protection plus solide de la propriété privée et une reconnaissance plus marquée des droits fonciers locaux (“coutumiers”). Au Sénégal et au Mali, par exemple, la législation prévoit la dévolution des responsabilités de gestion foncière aux collectivités locales – bien qu’au Mali cela ne soit pas encore opérationnel. Quant à la propriété privée, elle a été introduite au Burkina Faso avec la Loi de 1996, qui permet à l’Etat de “céder” des terres à des opérateurs privés (articles 3-5 et 66 ss). Toutefois, ces dispositions ne sont que rarement appliquées dans la pratique. Une tentative plus ambitieuse de promouvoir la propriété privée a été mise en œuvre au Mali avec le Code foncier de 2000. Là, plus de la moitié des dispositions du Code ont trait à la propriété privée et autres droits fonciers privés – bien que l’enregistrement officiel des droits de propriété privée sur des terres rurales demeure extrêmement rare. Les droits coutumiers ne sont reconnus ni au Sénégal ni au Burkina Faso. Mais la protection des droits coutumiers s’est progressivement renforcée au Mali depuis le Code foncier de 1986 jusqu’au Code foncier de 2000 et son amendement de 2002. De même, au Niger, le Code rural reconnaît expressément les droits coutumiers comme source légitime des revendications foncières (article 9). Dans l’ensemble, toutefois, on peut dire que l’Etat reste l’intervenant majeur dans les relations liées aux terres aux termes de la législation foncière de la plupart des pays sahéliens.

Pour résumer, au Sahel comme ailleurs, la législation a évolué vers une dissociation complète entre les droits fonciers et les droits à l’eau. Les législations relatives à l’eau et au foncier ont souvent évolué de façon peu coordonnée et, à certains égards, dans des sens différents – vers un contrôle de l’Etat accru sur les ressources en eau alors que l’on se détournait (en partie) du contrôle de l’Etat dans le cas du foncier. Le cas du Sénégal illustre clairement ce point. Si les responsabilités de gestion foncière ont bien été dévolues aux collectivités locales, la gestion de l’eau dans les zones irriguées reste sous le contrôle des agences de l’administration centrale et des organismes parastataux.

... et certaines zones de chevauchement

Ceci étant, il existe aussi beaucoup de “croisements” entre les cadres législatifs du foncier et des droits à l’eau. Tout d’abord, un instrument législatif peut couvrir à la fois des questions liées au foncier et des questions liées à l’eau. Au Niger, le Code rural avait été conçu comme un cadre juridique pour toutes les ressources naturelles et les activités socio-économiques dans les zones rurales. Il énonce donc des principes aussi

bien sur les droits à l'eau que sur les droits fonciers, qui sont ensuite explicités dans la réglementation d'application et dans le Code de l'eau – bien qu'il existe quelques contradictions entre le Code rural et le Code de l'eau (voir plus loin, chapitre 4). De même, certaines lois prennent une activité – plutôt qu'une ressource – comme point de départ et se penchent sur les problèmes qui touchent aux droits ayant trait aux différentes ressources indissociables de cette activité. C'est par exemple le cas de la législation "pastorale", qui traite généralement des problèmes liés à la fois aux droits fonciers et aux droits à l'eau (Code pastoral de Guinée en 1995 ; Code pastoral de Mauritanie en 2000 ; Charte pastorale du Mali en 2001 ; Loi d'orientation relative au pastoralisme du Burkina Faso en 2002).

Deuxièmement, bien que les lois foncières sahéliennes définissent rarement ce qui est couvert par l'expression "mise en valeur" (utilisation productive des terres, condition préalable à la protection des droits d'occupation foncière), il est communément admis que la création et l'entretien de points d'eau constituent une "mise en valeur" aux fins de la législation foncière. Ce point figure expressément dans la législation du Niger (par ex. le décret 6 de 1997, article 10, ayant trait aux ressources pastorales). De plus, les zones rurales desservies par des projets d'irrigation ou des points d'eau pastoraux sont souvent assujetties à un régime spécial en termes de législation foncière. Au Burkina Faso, par exemple, alors que l'agriculture de subsistance dans la plupart des zones rurales échappe en fait à la réglementation nationale (article 52 de la RAF et article 505 de son décret de mise en œuvre), les terres irriguées font l'objet d'un régime spécial et d'une réglementation détaillée (article 191 ss de la RAF).

Troisièmement, les dispositions législatives peuvent aborder des questions comme l'expropriation et la compensation des droits fonciers aux fins de créer, d'améliorer ou d'entretenir les infrastructures hydrauliques – un élément clé de l'interface entre les droits fonciers et les droits à l'eau (par ex. l'article 11 de la Loi d'orientation portant sur la gestion de l'eau au Burkina Faso).

2.3 Pluralisme juridique

Dans la majeure partie de l'Afrique de l'Ouest, les politiques et les lois nationales sont rarement mises en œuvre dans les zones rurales. Un manque de ressources financières et de capacités institutionnelles au sein des agences gouvernementales, une méconnaissance du système juridique et bien souvent la légitimité mal admise des règles et des insti-

tutions officielles sont autant d'éléments qui contribuent à limiter la portée de la réglementation nationale dans les zones rurales. Au Niger, par exemple, il est bien connu qu'un décret qui fixe une limite septentrionale pour l'agriculture et réserve les terres au nord de cette ligne à l'élevage (Décret 5 de 1961) n'a été que très peu appliqué et n'a guère eu d'impact sur le terrain. D'un autre côté, les régimes de tenure des ressources locales ("coutumiers" mais en perpétuelle mutation) sont souvent appliqués même là où ils sont incompatibles avec la législation, car ils sont généralement plus accessibles aux populations rurales.⁷

Le droit coutumier est un corps de règles qui fonde sa légitimité sur la "tradition", c.-à-d. qu'il prétend être appliqué depuis des temps immémoriaux. La teneur du droit coutumier est extrêmement variée, et peut changer de village en village. Son degré de cohésion interne varie également de codes systématisés (rares) à "des répertoires de normes plus ou moins ordonnés" (plus communs) (Comaroff et Roberts, 1981, à propos des Tswana du Botswana ; notre traduction). Cette diversité est le résultat d'une gamme de facteurs culturels, écologiques, sociaux, économiques et politiques. Ainsi par exemple, des règles coutumières gouvernant le régime foncier et les droits à l'eau dans les zones pastorales et dans les zones agricoles ou agro-pastorales ont tendance à différer de façon marquée. Du fait de cette grande diversité, il est bon d'éviter de généraliser. De surcroît, les règles coutumières ne sont pas statiques mais elles évoluent continuellement du fait de différents facteurs tels que les interactions culturelles, les pressions démographiques, le changement socio-économique et les processus politiques. Dans la majeure partie du Sahel, le régime foncier coutumier et les systèmes de droits à l'eau ont été influencés par la loi islamique. Les "traditions" sont continuellement réinventées pour appuyer les revendications contradictoires de différents groupes sociaux.

De manière très générale, selon maints régimes fonciers coutumiers en Afrique de l'Ouest, la terre appartient au groupe (par ex. au lignage) et l'accès au foncier est généralement déterminé par l'appartenance au groupe et par le statut social. Les régimes fonciers coutumiers englobent des modalités institutionnelles très différentes, qui vont de la propriété collective (en principe pour les pâturages) aux droits agricoles des ménages sur des parcelles allouées par le chef "coutumier" (principalement pour des terres cultivées). Dans ce dernier cas, les droits des ménages varient

7. Pour en savoir plus sur les régimes fonciers coutumiers au Sahel, voir Lavigne Delville *et al.*, 1998 ; Chauveau, 1998 ; Lund, 2000 ; Mathieu *et al.*, 2000 ; Thébaud, 2002 ; Toulmin *et al.*, 2002.

d'un endroit à un autre. Ils sont habituellement subordonnés à une utilisation continue de la parcelle et, le plus souvent, ils sont transmissibles par succession mais ne peuvent pas être vendus (notamment à des personnes de l'extérieur), bien que certaines transactions soient généralement autorisées (dons, prêts, etc.) et certains systèmes permettent les ventes de terres. Dans l'ensemble du Sahel, les régimes coutumiers couvrent des usages de ressources très diverses (par ex. pastoralisme, agriculture, pêche) et des usagers multiples (agriculteurs, éleveurs résidents et non résidents, agro-pastoralistes ; femmes et hommes ; migrants et autochtones ; etc). Des mécanismes institutionnels réglementent les relations entre les premiers qui ont défriché la terre (les "autochtones") et les nouveaux arrivants ("migrants" ; voir plus loin, à la section 3.2).

Dans la pratique, la nette distinction entre les régimes fonciers "coutumiers" et "statutaires" s'est sensiblement estompée. Les régimes "coutumiers" ont beaucoup changé au bout d'un siècle ou plus de contact et d'ingérence des gouvernements, aussi bien à l'époque coloniale que depuis l'indépendance. De même, des systèmes statutaires pour l'aménagement foncier offrent généralement de multiples possibilités de négociation. Les usagers de ressources gagnent accès aux ressources naturelles par le biais d'un mélange de dispositions "coutumières" et "réglementaires".

De ce fait, toute une gamme d'institutions et de réglementations coutumières, statutaires et mixtes ayant une autorité de droit et de fait sur les droits au foncier et les droits à l'eau peuvent co-exister sur le même territoire, phénomène que l'on appelle "pluralisme juridique". Un manque de hiérarchie claire ou d'une coordination efficace entre les différentes structures crée la confusion et nourrit l'insécurité foncière. Les parties aux différends fonciers invoquent différentes normes pour soutenir des revendications contradictoires et choisir le circuit institutionnel qui leur semble avoir le plus de chance d'être favorable à leur cause (phénomène appelé en anglais le "forum shopping"). En principe, différents acteurs préfèrent tel régime à tel autre. Ainsi par exemple, les investisseurs urbains préfèrent chercher une justification écrite officielle de leurs droits fonciers, alors que les groupes ruraux estiment souvent que leurs droits sont mieux représentés par les instances coutumières. Quant aux migrants et aux femmes, ils peuvent estimer que le système statutaire officiel offre une meilleure garantie de leurs droits fonciers que ne pourraient le faire les normes coutumières.

2.4 Replacer les droits dans leur contexte

Les droits au foncier et à l'eau ne peuvent pas être considérés indépendamment de leur contexte social, économique, politique, culturel et écologique. Le fonctionnement des règles et institutions, qu'elles soient statutaires ou coutumières, est touché par les relations de pouvoir au sein de la société. En principe, les groupes plus puissants sont en mesure de réinterpréter et de manipuler les règles à leur propre avantage, afin de consolider ou d'augmenter leur mainmise sur les ressources. De même, l'accès au foncier étant crucial pour les moyens de subsistance ruraux, le contrôle sur cette ressource est à lui seul une source importante de pouvoir politique sur l'ensemble du Sahel.

La création de points d'eau et l'attribution de droits d'accès et de gestion sur ces infrastructures ont des implications profondes pour le contrôle du territoire et, plus généralement, pour la nature et l'orientation du développement rural. Dans le nord du Sénégal, par exemple, les moyens d'existence ruraux ont été traditionnellement centrés sur le pastoralisme et sur la transhumance saisonnière entre la vallée du fleuve Sénégal ("*waalo*") et la zone centrale de Ferlo ("*jeeri*"). Dans les années 1950, la création de forages a entraîné l'abandon progressif des cycles traditionnels de transhumance et une plus grande sédentarisation des groupes pastoraux. Dans les années 1960, la création de systèmes d'irrigation dans le Delta du fleuve Sénégal a entraîné une désaffectation du pastoralisme en faveur de la culture de riz, et une mêlée pour des terres irriguées très prisées, avec des tiers venant d'autres régions du Sénégal (Touré, 1997 ; Thébaud, 1995). Dans nos sites d'étude dans le Delta du fleuve Sénégal (voir plus haut, la section 1.2), le développement de périmètres irrigués a empiété sur des terres pastorales et bloqué l'accès à des points d'eau pastoraux. Les agences gouvernementales et les projets de développement ont récemment cherché à délimiter les pistes de transhumance, de façon à garantir l'accès aux points d'eau. Ceci montre comment, alors que cette étude se penche sur l'irrigation et les points d'eau pastoraux dans deux chapitres différents par souci de clarté, les deux sont en fait étroitement liés. De fait, la création de systèmes d'irrigation peut se traduire par la conversion de pâturages en parcelles cultivées et la perte de droits fonciers pour les groupes pastoraux.

Des discussions sur l'interface entre les droits fonciers et les droits à l'eau au Sahel doivent aussi être replacées dans le contexte du débat actuel sur la "modernisation" agricole. Au Sahel, deux modèles de développement agricole se disputent l'arène politique. D'un côté, une opinion communément admise plaide en faveur de la promotion de l'agrobusiness comme

moyen d'attirer des capitaux privés et d'augmenter la productivité agricole. De l'autre, l'agriculture familiale et le pastoralisme restent l'épine dorsale des moyens de subsistance ruraux dans tout le Sahel et ils se sont montrés dynamiques, réactifs au changement et source importante d'investissements agricoles (Toulmin & Guèye, 2003). Des discussions sur ces deux modèles ont ainsi étayé le débat sur la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal en 2004 (Haramata, 2004). En tant qu'actif productif de haute valeur, les terres irriguées sont au cœur de ce débat. Des choix politiques stratégiques sur le modèle de développement agricole auront probablement des répercussions pour l'attribution de droits fonciers aménagés sur des terres irriguées. Le Décret malien de décembre 2004, qui autorise la vente de terres à des opérateurs privés de terres relevant de l'Office du Niger, est un exemple évocateur. De même, différents acteurs (agrobusiness, petits exploitants) peuvent avoir différents besoins quant à la teneur des droits fonciers et des droits à l'eau et quant à la façon de les garantir. Des choix politiques stratégiques analogues font actuellement l'objet d'un débat à propos de la "modernisation" des activités d'élevage – par exemple, par rapport à la promotion des technologies modernes (transfert d'embryons, insémination artificielle, importation d'espèces reproductrices européennes), qui ne seront sans doute pertinentes que pour les ranchs commerciaux et non pour le pastoralisme. Des choix politiques sur ces questions fondamentales auront des implications pour le développement de points d'eau pastoraux et pour les questions associées relatives aux droits à l'eau et au foncier.

Enfin, la conception et la mise en œuvre de projets de développement pour la fourniture d'infrastructures hydrauliques sont enchâssées dans un tissu social complexe. Une littérature foisonnante montre comment les projets de développement sont des "arènes" dont se servent différents groupes pour consolider leurs revendications et promouvoir leurs intérêts. Dans ce contexte, les acteurs locaux manipulent les projets de développement et les opérateurs externes en fonction de leurs besoins propres. De même, les parties prenantes locales, agissant en qualité d'intermédiaires vis-à-vis des projets de développement, se servent de leur rôle pour consolider leur position sociale au sein de la communauté, en s'appuyant sur une capacité réelle ou supposée de mobiliser les fonds depuis l'extérieur ("courtiers du développement" ; voir par ex. Lavigne Delville et al., 2000). Dans nombre de cas, la construction d'une installation hydraulique a servi d'outil pour réfuter ou consolider des revendications foncières – par exemple, pour "émanciper" un village traditionnellement tributaire d'un autre village pour son accès au foncier (Lavigne Delville et al., 2000). Ces aspects sont analysés dans les chapitres suivants.

3. Droits au foncier, droits à l'eau et irrigation

3.1 Introduction

Au Sahel, le développement de l'agriculture irriguée a été une priorité dès l'époque coloniale. Pendant fort longtemps, l'accent a été mis sur des projets d'irrigation de grande envergure gérés par des organes de l'Etat – tels que l'Office du Niger au Mali, établi par les Français dans les années 1930 ; le SAED au Sénégal,⁸ créé dans les années 1960 ; et l'AMVS au Burkina Faso.⁹ Ces dernières décennies, on a assisté à de profonds changements, notamment dans la portée et la nature des interventions du gouvernement, dans les récoltes cultivées sur terres irriguées et dans le nombre croissant de projets d'irrigation privés. Au Sahel, les projets d'irrigation présentent des caractéristiques très variées, par exemple en ce qui concerne leur taille (ils peuvent aller du projet de grande envergure à des petits ou des micro-barrages), leur régime juridique (propriété, règles de gestion, nature et durée des droits d'usage, etc.) et le système agricole visé (production de subsistance ou commerciale ; taille des exploitations/parcelles irriguées ; etc.). Les récoltes varient également, bien que le riz soit habituellement la principale récolte, souvent en association avec d'autres cultures. De ce fait, les questions de droits fonciers et de droits à l'eau varient aussi considérablement.

Comme le remarquait Hodgson (2004), les projets d'irrigation soulèvent des questions aussi bien au niveau des droits à l'eau que des droits fonciers. Les questions liées aux droits à l'eau portent sur deux "niveaux" principaux : le droit d'extraire l'eau de la source naturelle pour alimenter le projet d'irrigation, un droit détenu par l'agence d'irrigation le plus souvent sous le couvert d'une "licence" ou d'un "permis" ; et les droits d'approvisionnement en eau, détenus par les usagers particuliers (les agriculteurs) sur la base d'un contrat passé avec l'agence d'irrigation en contrepartie d'une redevance eau (Hodgson, 2004). Pour venir encore compliquer le tableau, ces dernières années, la responsabilité pour l'exploitation et l'entretien de plusieurs périmètres irrigués a été (en partie) transférée à des associations d'usagers (comme c'est le cas par ex. dans la

8. Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé.

9. Autorité de la Mise en Valeur de la Vallée du Sourou.

vallée du fleuve Sénégal et dans l'Office du Niger). Les principales questions touchant aux droits à la fourniture d'eau ont trait à la sécurité de l'accès à l'eau des agriculteurs, la nature et le niveau de la redevance eau, les mécanismes comptables pour garantir la fourniture ponctuelle et performante de l'eau ainsi que les responsabilités et le mode de fonctionnement des associations d'usagers (Hodgson, 2004).

Pour ce qui est du régime foncier, les périmètres irrigués soulèvent trois grands groupes de questions. Tout d'abord, en ce qui concerne la création même du périmètre irrigué – qui peut impliquer la purge de droits fonciers existants et la réattribution de droits sur des terres aménagées à de nouveaux usagers. Deuxièmement, en ce qui concerne la sécurité du régime foncier dont jouissent les cultivateurs sur les parcelles irriguées (nature et durée des droits d'usage, etc.). Troisièmement, en ce qui concerne les transactions foncières nourries par l'appréciation de la valeur des terres que provoque l'irrigation. Ces problèmes sont étroitement liés aux questions portant sur les droits d'approvisionnement en eau identifiées plus haut. Ainsi par exemple, dans bon nombre de projets, le non paiement de la redevance eau entraîne la perte des droits d'occupation foncière et a donc des implications évidentes pour la sécurité foncière.

3.2 Créer des projets d'irrigation et attribuer les parcelles irriguées : les défis fonciers

Dans tout le Sahel, il n'y a quasiment pas de terres agricoles qui ne soient pas revendiquées par des particuliers ou des groupes – soit sur la base du droit coutumier soit sur la base du droit statutaire. Par conséquent, la création de périmètres irrigués par le gouvernement ou des agences de développement va probablement entraîner la suppression de droits fonciers existants, et la réattribution de droits sur des terres aménagées à des usagers qui peuvent ou non être les titulaires des droits initiaux. La législation habilite généralement le gouvernement dans ce sens.¹⁰ Ceci soulève des questions quant à savoir dans quelle mesure les droits fonciers locaux sont reconnus par la législation et les titulaires de droits sont compensés pour la perte de leurs droits. Au Sénégal et au Burkina Faso par

10. Ainsi par exemple, au Burkina Faso, la loi 29 de 1963 (autorisant le gouvernement à purger les droits existants aux ressources et réattribuant des droits d'occupation à vie sur la ressource aménagée) et l'article 11 de la Loi d'orientation de 2001 sur la gestion de l'eau (qui exige indemnisation en cas de perte de droits fonciers résultant d'interventions liées à l'eau).



Photo : Jorgen Schytte/Still Pictures

Système traditionnel d'irrigation au Niger dans la région de Zinder (culture de melons et légumes)

exemple, les droits coutumiers ne sont pas protégés légalement.¹¹ En revanche, le Code foncier malien prévoit la compensation en cas de suppression de droits coutumiers et une procédure semblable au processus d'expropriation applicable aux biens faisant l'objet d'un titre de propriété.

Dans certains cas, les détenteurs de droits reçoivent des parcelles aménagées (c.-à-d. irriguées) au lieu d'une compensation en espèces. Ainsi par exemple, nos travaux de terrain au Sénégal ont découvert que la procédure d'expropriation n'est pas utilisée pour les projets d'irrigation. Il n'est effectué aucun transfert officiel de propriété. Par contre, le conseil rural (la collectivité locale chargée de l'aménagement foncier) "désaffecte" les terres des usagers et les alloue à l'agence d'irrigation (en

11. Toutefois, l'article 11 de la Loi d'orientation de 2001 sur la gestion de l'eau au Burkina Faso fait référence à l'application de réglementations en vue de déterminer les conditions d'indemnisation en cas de préjudice "direct, matériel et certain" des droits coutumiers.

l'occurrence, la SAED) pour le développement du périmètre irrigué. Il n'est versé aucune contrepartie en espèces. Toutefois, les occupants initiaux réussissent habituellement à obtenir des parcelles irriguées à l'issue des travaux de construction (étude de terrain).

L'attribution de droits d'usage sur des parcelles irriguées à l'issue d'un projet d'irrigation s'effectue habituellement sur la base de critères déterminés par la législation ou par des projets de développement. Parmi ces critères peuvent figurer : des droits fonciers préexistants ; une contribution en travail ou en espèces à la construction des installations d'irrigation ; la taille du ménage ; la capacité à cultiver la terre ; le domicile local etc. Le poids donné à chacun de ces critères dépend de l'approche qui sous-tend le projet d'irrigation. Là où l'objectif visé est une distribution foncière équitable, les projets d'irrigation favorisent l'attribution de parcelles irriguées sur base d'égalité à ceux qui ont participé aux travaux de construction, sans tenir compte de la propriété foncière antérieure (Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Nepveu de Villemarceau *et al.*, 2005). Sachant que l'irrigation augmente la valeur de la terre et que de nombreux acteurs revendiquent leur part, l'application de ces critères peut créer des tensions entre des prétendants rivaux : entre villages voisins, entre "propriétaires" et locataires, entre autochtones et migrants, entre éleveurs et cultivateurs, et entre hommes et femmes.

La création d'installations d'irrigation et l'attribution de droits à l'eau engendrent des enjeux fonciers qui varient considérablement en fonction de la taille du périmètre irrigué et du régime juridique auquel il est soumis. Les périmètres publics de grande envergure soulèvent des enjeux fonciers très différents des périmètres irrigués villageois. Et de surcroît, les projets conçus et mis en œuvre par des opérateurs extérieurs – qu'il s'agisse d'organes gouvernementaux ou d'agences de développement – ont plus de risque d'être manipulés par des acteurs locaux et d'engendrer des conséquences inattendues. Les sections suivantes passent en revue certains des défis fonciers les plus communs liés à la création de périmètres irrigués et à l'attribution de droits sur des terres aménagées. Par souci de clarté, au risque de simplifier, nous les avons regroupés en questions inter-communautaires et questions intra-communautaires.

Relations foncières entre communautés

Selon la plupart des régimes fonciers coutumiers du Sahel, les villages ont différents statuts fonciers. Il est fait une distinction importante entre les

descendants de ceux qui ont défriché les terres pour la première fois (que l'on appelle parfois les "autochtones" ou "indigènes") et les descendants de ceux qui sont venus s'installer dans la région ultérieurement (que l'on appelle parfois les "allochtones" ou "migrants", même si leur installation dans le village peut remonter à plusieurs générations). Les migrants obtiennent accès à la terre par le biais d'un accord avec les autochtones. Leurs villages sont "subordonnés" au village propriétaire autochtone.¹² Ceci se traduit souvent par des tensions. D'un côté, après une génération ou plus d'occupation, nombreux sont les migrants qui sont moins enclins à entretenir de telles relations de dépendance envers leurs protecteurs et cherchent à renégocier ou réinterpréter leurs accords fonciers. D'un autre côté, du fait de la raréfaction des terres, les autochtones peuvent chercher à récupérer leurs terres pour les cultiver eux-mêmes. Les autochtones se fondent le plus souvent sur des principes de droit coutumier, qui soulignent les droits qui découlent du premier défrichage des terres. Les migrants tendent à s'appuyer davantage sur le principe de "mise en valeur" du droit statutaire, aux termes duquel les droits fonciers sont obtenus par l'exploitation de la terre pendant une certaine période de temps. Les projets d'irrigation offrent la possibilité de renforcer les revendications de premier défrichage – ou de les saper. Ainsi par exemple, les villages tributaires peuvent chercher à manipuler un projet d'irrigation pour accéder à une "indépendance" foncière vis-à-vis de leurs protecteurs et à obtenir des droits pléniers sur les terres qu'ils exploitent.

Aux termes de la plupart des systèmes coutumiers, un village subordonné qui demande un périmètre irrigué sur son territoire devrait obtenir l'autorisation du chef de terre du village dont il dépend. Celui-ci donnera peut-être son accord en imposant certaines conditions en retour – par exemple, que le projet soit étendu aux terres cultivées par le village autochtone (par ex. comme documenté pour un village du sud du Mali ; Lavigne Delville *et al.*, 2000). La non consultation du chef de terre reviendrait, de la part du village subordonné, à affirmer son "indépendance" foncière et pourrait déclencher d'après conflits entre les deux villages. Du fait de ces dynamiques, nombre de projets d'irrigation du Sahel ont été sources de conflit sur les ressources (deux exemples sont donnés plus loin dans les encadrés 3.1 et 3.2). Dans ce contexte, une question apparemment aussi anodine que le choix du nom d'un périmètre irrigué peut avoir de profondes implications d'un point de vue foncier, et

12. Pour en savoir plus sur les relations entre migrants et indigènes en Afrique de l'Ouest francophone, souvent appelé "*tutorat*", voir les vastes travaux de Chauveau – par ex. Chauveau, 1998.

engendrer des conflits fonciers. De fait, donner à un périmètre irrigué le nom d'un village plutôt qu'un autre tend à renforcer les droits fonciers du premier aux yeux de la population locale (Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Laurent & Mathieu, 1995 ; pour des études de cas, voir par ex. Schmitz, 1993, sur la vallée du fleuve Sénégal ; et Soumare, 1995, concernant le cas de Bouani, au Mali).

Ces dynamiques sont encore compliquées par trois facteurs. Premièrement, il se peut que la législation nationale ne reconnaisse pas les droits fonciers coutumiers (par ex. au Burkina Faso), ce qui mine les droits des "premiers occupants" et encourage les villages subordonnés à chercher à s'émanciper. Deuxièmement, il se peut que les opérateurs extérieurs – qu'il s'agisse des agents du gouvernement ou du personnel du projet – ne maîtrisent pas pleinement la longue histoire et la très grande complexité des relations foncières locales. Ceci les expose à un risque de manipulation par des locaux bien informés. Troisièmement, les frontières administratives et les frontières foncières coutumières peuvent ne pas coïncider. Un village autochtone peut avoir des terres dans un département voisin. Et un village subordonné peut être le chef-lieu ou centre administratif de ce département voisin. Ceci peut inciter le village subordonné à se servir de son statut administratif pour chercher à obtenir son indépendance foncière vis-à-vis de ses protecteurs traditionnels – par exemple, en demandant des fonds pour un périmètre irrigué sans consulter les propriétaires coutumiers (Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Laurent & Mathieu, 1995 ; étude de terrain au Sénégal).

Encadré 3.1 Conflit entre trois villages du Burkina Faso

Le conflit porte sur un périmètre aménagé créé sur des terres ceinturant le village de Koumana, dans le département de Bondokuy, et en grande partie exploitées par des habitants du même village, mais appartenant, d'un point de vue foncier coutumier, au village de Kosso, dans le département de Warkoye. Les paysans de Koumana – y compris un groupe de cultivateurs originaires d'un autre village, Syhn – gagnèrent accès aux terres qu'ils cultivaient par le biais d'un accord avec Kosso. Le périmètre aménagé fut d'abord créé sans trop de conflit en 1970. Quelques années plus tard, un projet de rénovation déclencha des tensions entre les habitants de Koumana et de Kosso concernant l'attribution des parcelles rénovées. En outre, le village de Syhn chercha à gagner un contrôle foncier sur la zone en demandant que le périmètre soit appelé "Syhn-Koumana". Au bout de diverses tentatives de médiation (y compris une par le ministre de l'agriculture), le barrage fut nommé "Koumana-Kosso" et la zone aménagée "Kosso" – ce qui reconnaissait les revendications foncières de Kosso.

Source : Lavigne Delville *et al.*, 2000.

Encadré 3.2 Compromis entre deux communautés rurales au Sénégal

Dans la région de Matam, au Sénégal, un projet d'irrigation est en cours de création dans une zone située dans la communauté rurale de Nabadji mais qui appartient, aux termes du droit coutumier, à des villages situés dans la communauté rurale d'Ogo. La législation applicable (Décret 72-1288 de 1972) prévoit l'attribution de parcelles irriguées aux seuls cultivateurs qui résident dans la communauté rurale de Nabadji. Ceci a déclenché des tensions car les cultivateurs d'Ogo auraient été exclus de "leurs" terres. Après des négociations prolongées et la médiation de la SAED, la communauté rurale de Nabadji a finalement accepté d'associer les paysans d'Ogo au projet.

Source : étude de terrain.

Relations foncières au sein d'une même communauté

Une communauté n'est pas une entité homogène. En son sein se positionnent différents acteurs pour tirer le meilleur parti du projet d'irrigation. Ces acteurs manipulent à leur avantage les interventions extérieures concernant le village. Ce faisant, ils exploitent l'interaction entre les systèmes de droits coutumiers et de droits statutaires.

La législation sur le régime foncier, les périmètres irrigués et les coopératives rurales met en principe l'accent sur un droit d'accès aux parcelles irriguées sur base d'égalité pour tous les villageois éligibles. L'accès est à déterminer, par exemple, sur la base des contributions en main-d'œuvre ou en espèces fournies par les villageois. La législation sur les coopératives prévoit une prise de décision démocratique au sein des groupes d'usagers des ressources. Ces principes égalitaires et démocratiques contredisent souvent les principes coutumiers qui mettent en avant des hiérarchies sociales et des inégalités entre les sexes (par ex. voir le périmètre de la vallée du fleuve Sourou au Burkina Faso, Dialla, 2002).

De ce point de vue, les périmètres irrigués financés par les deniers publics peuvent entraîner une redistribution des droits fonciers – non seulement entre les communautés (voir plus haut) mais aussi au sein même d'une communauté. Ce point vaut tout particulièrement lorsque les droits fonciers coutumiers sont concentrés entre les mains de quelques personnes. Dans la vallée du fleuve Sénégal, la distribution des terres irriguées sous la gouverne de l'Etat a donné aux castes inférieures un meilleur accès aux terres, accès dont elles étaient auparavant privées aux termes du droit coutumier (Niasse, 1991, cité dans la CMB, 2000). En Gambie, un projet d'irrigation de l'IFAD a engendré la dévolution de parcelles irriguées jusqu'alors aux mains d'exploitants coutumiers à tous les membres de la

communauté ayant travaillé de leurs mains au projet. Ce résultat a été rendu possible grâce à un accord “terre contre main-d’œuvre” conclu entre les bénéficiaires du programme et les propriétaires coutumiers (Nepveu de Villemarceau *et al.*, 2005).

Toutefois, dans bon nombre de périmètres irrigués, les règles coutumières sur les couches sociales tendent à refaire surface une fois le projet achevé (voir par ex. Mathieu, 1985 concernant la vallée du fleuve Sénégal ; et étude de terrain). En principe, les propriétaires coutumiers se servent de leur position dans la communauté (comme chefs coutumiers, conseillers élus, etc.) pour contourner les règles officielles et perpétuer leur accès privilégié au foncier. Ceci tend à fausser la distribution de droits sur les terres aménagées (voir l’encadré 3.3).

Les divisions au sein de la communauté peuvent aussi traduire des intérêts économiques contradictoires. Le conflit sur le périmètre irrigué de Keur Seib Ndoye (région de Thiès, Sénégal) illustre ce point (Laurent & Mathieu, 1995). Le périmètre a été construit entre 1985 et 1990 par une ONG sénégalaise. Le village comprend des propriétaires coutumiers et des locataires. Au cours des travaux de construction, ce dernier groupe a commencé à craindre que les propriétaires n’augmentent le loyer une fois le périmètre irrigué achevé. Ils ont cherché auprès des propriétaires un engagement écrit à ne pas aller dans ce sens. Les propriétaires ont refusé et les travaux ont été suspendus. Devant l’impasse, les deux groupes ont créé une association afin de représenter leurs intérêts. Plusieurs tentatives de médiation ont suivi, sous la gouverne de notables locaux – y compris le gouverneur régional et le député local. Finalement, une solution s’est présentée avec l’établissement d’une association mixte. Celle-ci garantissait une représentation paritaire des propriétaires et des locataires et elle était présidée par le chef du village. La nouvelle association a servi de tribune de négociation et de discussion pour réguler les relations entre les deux groupes. Après quoi, la construction du périmètre a pu reprendre son cours et se terminer avec succès (Laurent & Mathieu, 1995).

Un autre enjeu foncier clé intra-communautaire concerne la question de genre. Sachant que l’irrigation augmente la valeur des terres, les hommes essaient de s’emparer du contrôle de parcelles qui étaient jusqu’alors laissées aux femmes. Nombre d’études de terrain suggèrent que certains projets d’irrigation publics ont entraîné des redistributions de droits fonciers et de droits à l’eau qui ont désavantagé les femmes. Dans la

Encadré 3.3 Gestion décentralisée de terres irriguées au Sénégal

Après des années de gestion centralisée des terres irriguées par la SAED, le Décret 87-720 de 1987 transférait les responsabilités de gestion des terres irriguées aux collectivités locales (les "communautés rurales", régies par un conseil rural). Depuis lors, des conseils ruraux démocratiquement élus distribuent des parcelles irriguées à des groupes d'usagers et, de plus en plus, à des particuliers. Les groupes d'usagers attribuent ensuite des parcelles à des usagers individuels, le plus souvent en fonction de la taille des ménages. Dans nos sites d'étude, le plus souvent caractérisés par une société très hiérarchisée, ceci a débouché sur la coexistence de descendants de nobles et d'esclaves dans le même projet d'irrigation.

Toutefois, si les conseils ruraux sont démocratiquement élus, le statut social joue un rôle clé dans le processus électoral. Dans la communauté rurale de Bokidiawé, 30 des 32 conseillers sont d'origine noble. L'élite propriétaire locale porte typiquement plusieurs "casquettes", à cheval entre des institutions réglementaires et coutumières. A Bokidiawé, le "Vieux Dème" est – entre autres – chef de village, conseiller rural, président du groupe des usagers fonciers, membre du parti socialiste, et lui-même riziculteur. Les élites locales se servent de leurs positions pour maintenir leur contrôle sur les terres irriguées. Nos travaux de terrain ont documenté plusieurs cas de propriétaires coutumiers qui parviennent à conserver des droits d'usage sur leurs terres à l'issue de la construction d'un périmètre irrigué ; de militants du parti politique majoritaire se taillant la part du lion dans les attributions de terres irriguées ; et de paysans de la caste inférieure contraints de négocier des accords de métayage (formellement interdits par la législation) afin d'avoir accès à des terres irriguées. Nous avons aussi découvert nombre de cas aux termes desquels les élites locales avaient attribué des terres irriguées à de puissantes personnalités de l'extérieur (politiciens, représentants de l'armée ou du gouvernement, chefs religieux, juges), alors que la législation restreint l'accès aux terres irriguées aux résidents locaux. Dans la communauté rurale de Mbane, la superficie totale des parcelles allouées est très supérieure à la superficie totale des terres mises à la disposition de la communauté, ce qui suggère que nombre de parcelles ont été attribuées plus d'une fois.

Ces conclusions corroborent les résultats obtenus par d'autres études. Dans la communauté rurale de la région de St. Louis, Thébaud (1995) a découvert qu'en 1989 (deux ans seulement après le transfert de compétences), alors que le total de la superficie foncière à la disposition de la communauté faisait quelque 11 000 hectares, les terres allouées par le conseil rural se montaient à 13 000 hectares. Environ 30 % de ces allocations étaient faites au profit de "personnes de l'extérieur" – notamment des élites urbaines de St. Louis, de Dakar et de Touba.

Source : étude de terrain.

province de Comoé (Burkina Faso), par exemple, alors que les hommes contrôlent les terres des hauts plateaux et cultivent des arachides et du coton, les femmes exercent des droits fonciers sur les bas-fonds où elles cultivent le riz. Si les chefs de terre sont des hommes, les autorités régissant les terres aménagées des bas-fonds sont souvent des femmes. Dans ce contexte, un projet d'infrastructures hydrauliques ("Opération Riz", 1979-1993) a été entrepris. Durant les premières phases de la mise en œuvre, le projet reposait sur les chefs mâles et sur une interprétation du droit coutumier privilégiant les droits des hommes. A l'issue de la construction des infrastructures, des parcelles aménagées des bas-fonds (et les droits à l'eau associés) furent attribuées aux chefs des ménages (en général des hommes), en faisant abstraction des droits préexistants des femmes. Dans les phases ultérieures du projet, cette discrimination fut supprimée : les femmes participèrent au processus de prise de décision et obtinrent des droits aux terres aménagées (van Koppen, 1998 ; voir aussi Kevane & Gray, 1999a ; Pander, 2000).¹³

Dans un cas semblable à Niakoni au Mali, le personnel de projet proposa d'attribuer des droits fonciers et des droits à l'eau aux chefs de ménage. Les femmes du village, qui exploitaient la zone avant le projet d'irrigation, s'opposèrent à cette décision. Finalement, des parcelles furent allouées aux chefs de ménage – généralement des hommes ; mais 75 % d'entre eux acceptèrent de "déléguer" ces droits aux femmes du foyer (Lavigne Delville et al., 2000).

L'accès des femmes à l'eau et au foncier est protégé par la législation internationale sur les droits de l'homme. La CEDAW interdit la discrimination à l'égard des femmes. Elle exige également que les Etats prennent des mesures pour assurer le plein développement et le progrès des femmes et modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes (articles 3 à 5). En outre, la CEDAW protège les droits des "femmes rurales" à des conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne les approvisionnements en eau et leur assure le droit de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires (article 14(2)(g) et (h)). Ces règles du

13. Un processus analogue d'érosion des droits des femmes dans le contexte des projets d'irrigation est documenté pour la Gambie dans Dey (1981) et Kevane & Gray (1999b).

droit international sont généralement reprises dans la législation nationale affirmant le principe de l'égalité des sexes, y compris les dispositions constitutionnelles (par ex. l'article 5 de la Constitution du Burkina Faso) et celles de la législation foncière (par ex. l'article 62 de la RAF du Burkina Faso). Il est bien connu que ces normes sont extrêmement difficiles à mettre en œuvre, particulièrement dans les zones rurales.

Ces dernières années, nombre de projets d'irrigation ont accordé davantage d'attention aux questions de genre et ont promu l'accès des femmes aux parcelles irriguées. Dans le projet susmentionné de l'IFAD en Gambie, 90 % des bénéficiaires du projet étaient des femmes (Nepveu de Villemarceau *et al.*, 2005). Dans l'un de nos terrains d'étude (Kobilo, dans la communauté rurale de Bokidiawé, Sénégal), l'agence d'irrigation a insisté pour que 40 des 700 ha de terres irriguées soient attribués à l'association des femmes du village (étude de terrain).

3.3 Sécurité foncière des agriculteurs dans les périmètres irrigués

La nature et la sécurité des droits de propriété sur les terres, l'eau et les infrastructures hydrauliques varient beaucoup, non seulement d'un pays à un autre mais encore d'un périmètre irrigué à l'autre. Pourtant, très largement, un problème que l'on retrouve constamment est la précarité des droits fonciers des paysans sur les parcelles irriguées qu'ils cultivent (pour une définition de la sécurité foncière, voir la section 2.1 qui précède). Dans certains pays, des réformes juridiques ont cherché à s'attaquer à ce problème – avec un succès mitigé.

Droits d'usage conditionnels

Dans la plupart des périmètres irrigués financés par les deniers publics, les paysans ne sont pas propriétaires des parcelles irriguées qu'ils cultivent. Au lieu de cela, ils jouissent de droits d'usage conditionnels. En général, les conditions comprennent la mise en valeur des terres et le paiement de la redevance eau. La première condition entend promouvoir une plus grande productivité agricole et un accès équitable aux périmètres irrigués financés par les deniers publics. Cela devrait faire en sorte que les terres soient attribuées aux paysans qui sont les mieux placés pour les exploiter, en se servant de leur propre labeur et du labeur familial. Toutefois, la législation définit rarement ce qui est couvert par le terme de "mise en valeur". Ceci laisse une grande marge de manœuvre pour les agences gouvernemen-

tales chargées de veiller au respect de cette obligation en laissant la porte ouverte à des abus et à une manipulation par les plus puissants.

La seconde condition (le paiement de la redevance eau) illustre clairement le lien étroit entre l'accès au foncier et le droit à l'eau dans les périmètres irrigués. En cas de non paiement, l'agence chargée du périmètre peut priver les paysans des terres qu'ils exploitent. C'est là une sanction efficace pour garantir le paiement de la redevance eau. Mais cela rend les paysans très vulnérables aux fluctuations des récoltes et des revenus puisqu'ils risquent de perdre leurs terres après une mauvaise récolte. De ce fait, ce mécanisme pourrait fragiliser la sécurité foncière.

Cette situation est fort répandue dans l'ensemble du Sahel. Au Burkina Faso, alors que la loi sur la Réforme agraire et foncière de 1996 (RAF) reconnaît le principe de la propriété privée, le décret de mise en œuvre de 1997 exclut la propriété privée sur les terres irriguées. Ici, les titres de jouissance sont attribués par des commissions locales selon des conditions énumérées dans un cahier des charges – y compris la mise en valeur des terres et le paiement de la redevance eau et de certaines autres taxes. Une étude récente sur le périmètre de la vallée du fleuve Sourou a révélé que les paysans – bien souvent des migrants installés là par le gouvernement plutôt que des "autochtones" ayant des revendications coutumières sur les terres – considèrent que leurs droits fonciers sont précaires (Dialla, 2002). Dans le périmètre irrigué de Baguinéda au Mali (OPIB¹⁴), la terre appartient à l'Etat, est gérée par l'OPIB et cultivée par les paysans sur la base de contrats annuels ou, au bout de trois ans d'exploitation, de permis à durée indéterminée. Au Sénégal, depuis 1987, les conseils ruraux affectent et désaffectent les titres de jouissance sur les parcelles irriguées. Les décisions de retrait peuvent être prises, par exemple, en raison d'un manque de mise en valeur des terres. Dans la pratique, les conseils délèguent souvent les responsabilités de gestion à des groupes d'usagers des ressources (voir l'encadré 3.3 qui précède).

Ces dernières années, les législateurs sahéliens ont cherché à procurer une plus grande sécurité foncière aux paysans qui exploitent des parcelles irriguées. La portée et l'efficacité de ces efforts varient d'un pays à l'autre et même d'un périmètre irrigué à l'autre au sein d'un même pays. La prochaine section examine ces questions, en s'appuyant sur une étude de cas.

14. Office du Périmètre Irrigué de Baguinéda, régi par la Loi 98-011 de 1998, le Décret 94-157 de 1994 et le Décret 98-067 de 1998.

Un exemple révélateur : l'Office du Niger au Mali

L'Office du Niger au Mali donne un exemple fort utile pour explorer ces questions plus à fond. Aux termes du Décret de 1996 qui régleme le foncier dans le périmètre (Décret 96-188), la propriété foncière est dévolue à l'Etat, qui délègue les responsabilités de gestion des terres à l'Office du Niger. L'Office délivre des titres de jouissance aux paysans. Les modalités de ces titres de jouissance ont évolué sensiblement au fil du temps. D'un point de vue historique, l'Office du Niger pouvait modifier les affectations de parcelle et les tailles des parcelles à son gré et il pouvait expulser les paysans pour une foule de motifs. Ceci a entraîné une grande précarité foncière au sein du périmètre. Au fil des ans, les pressions des bailleurs et des projets de développement novateurs ont donné lieu à d'ambitieuses réformes en faveur d'une plus grande sécurité foncière (Aw & Diemer, 2005).

En s'appuyant sur ces efforts de réforme, le Décret de 1996 prévoit un système à deux étages :

- Des contrats d'exploitation. Ils sont d'une durée d'un an, tacitement renouvelables, assujettis à certaines conditions (mise en valeur, paiement de la redevance eau, mesures de conservation, etc.) et ils peuvent être retirés si ces conditions ne sont pas respectées.
- Des permis d'exploitation. Les paysans peuvent faire une demande de permis au bout de deux ans d'exploitation sous contrat agricole. Les permis d'exploitation assurent une sécurité foncière beaucoup plus grande : ils sont à durée indéterminée ; ils sont transmissibles à leurs héritiers ; et leur retrait nécessite le versement d'une indemnité – à moins qu'il ne soit motivé par une violation des obligations du paysan (qui sont les mêmes que celles souscrites aux termes des contrats d'exploitation).

Outre les contrats avec les paysans, un contrat de performance collective (dit contrat plan) est négocié tous les trois ans entre l'Office du Niger, le gouvernement et les représentants des cultivateurs. Le contrat plan stipule les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes. Parmi ceux-ci, le contrat pour la période 2002-2004 réitère l'obligation des cultivateurs de payer la redevance eau, le non respect de cette obligation étant sanctionné par l'expulsion du paysan (Aw & Diemer, 2005).

Sur papier, ces réformes constituent un grand pas vers une plus grande sécurité foncière pour les paysans (Aw & Diemer, 2005). D'après une étude

récente (Aw & Diemer, 2005), c'est à ces réformes foncières et autres réformes institutionnelles qu'il convient de créditer les bonnes performances économiques de l'Office du Niger au cours de la dernière décennie. Les indicateurs de performance affichent une hausse de 300 % du rendement entre 1982 et 2002 et une augmentation de 600 % du revenu réel net par ménage entre 1989 et 1998 (Aw & Diemer, 2005). Le modèle à deux étages adopté par le Décret de 1996 (deux années à l'essai, suivies de titres de jouissance à durée indéterminée et transmissibles) a été répliqué ailleurs (par ex. dans le périmètre de Baguinéda – voir plus haut). Toutefois, une étude récente sur l'Office du Niger a découvert qu'en 2000, seules 1500 permis d'exploitation avaient été délivrés (soit moins de 10 % des exploitations), principalement parce que les paysans ne semblaient pas considérer que ces permis leur conféraient une sécurité foncière nettement plus élevée que les contrats annuels (Dave, 2004). La vaste majorité des paysans se contente de contrats d'exploitation (Vandersypen, communication personnelle).

Quant aux droits à l'eau, un mélange de rénovation des infrastructures et de réforme institutionnelle a amélioré l'approvisionnement en eau au sein de l'Office du Niger. Des réformes institutionnelles ont donné aux paysans un plus grand contrôle sur la distribution d'eau, notamment par rapport aux canaux tertiaires (qui acheminent l'eau jusqu'aux parcelles irriguées). De ce fait, les pénuries d'eau sont rares. Un sondage récent auprès des paysans relevant du territoire géré par l'Office a révélé que la plupart des paysans étaient contents des prestations d'eau (Vandersypen *et al.*, à paraître).

Les expulsions pour non paiement de la redevance eau demeurent une question épineuse et une véritable pomme de discorde entre les paysans et l'Office du Niger. Il y a encore deux ans, le taux de collecte de la redevance était extrêmement élevé (97,8 % en 2000-2001, selon Aw & Diemer, 2005). Toutefois, une mauvaise récolte en 2003 a compromis l'aptitude des paysans à payer la redevance. Le syndicat des paysans a demandé une réduction de 50 % de la redevance et une prolongation du délai de paiement. En 2004, l'Office du Niger a émis des ordonnances d'expulsion pour quelque 4000 paysans (c.à.d. environ 20 % du nombre total d'exploitations) pour non paiement de la redevance eau (Coulibaly & Bélières, 2004 ; divers articles de la presse malienne). Toutefois, sous les pressions des organisations paysannes, le gouvernement a annulé cette décision et prorogé le délai de paiement. A expiration de la dernière prolongation

(juin 2005), nombre de paysans n'avaient toujours pas payé la redevance, en tout ou partie. En mai 2005, le taux de collecte de la redevance était aux alentours de 60 %. Au moment de la rédaction de ce rapport, un certain nombre de paysans ont été expulsés de leurs terres. Le syndicat des paysans résiste à ces expulsions par le biais d'une mobilisation politique et d'une action judiciaire (plusieurs articles de la presse malienne). D'après divers informateurs au Mali, des cas isolés suggèrent que des élites bien placées s'empressent de "s'emparer" des terres rendues disponibles par les expulsions.

Ce conflit illustre de façon parlante le lien étroit entre l'accès au foncier et le droit à l'eau dans les périmètres irrigués. Le non respect des obligations liées à l'eau peut entraîner la perte de droits fonciers. Comme mentionné plus haut, ceci constitue un moyen efficace de garantir le paiement de la redevance eau, mais cela risque de fragiliser la sécurité foncière. L'expulsion suit immédiatement et irrévocablement la première fois que la redevance n'est pas payée, quel que soit le nombre d'années durant lequel elle a été réglée ponctuellement ; en cas d'expulsion, le paysan perd tous ses droits et aucune compensation n'est versée (Vandersypen, communication personnelle). Du point de vue des droits de l'homme (voir la section 2.1 qui précède), des mécanismes et des filets de sécurité doivent être en place pour veiller à ce que les ménages expulsés sans autres sources de revenu aient un accès fiable à une alimentation suffisante. Une jurisprudence croissante issue de toute l'Afrique sur les expulsions – notamment en termes de logement – fournira peut-être des renseignements intéressants sur ce point (voir l'Encadré 3.4).

Les positions concernant la redevance eau et ses implications en termes de droits fonciers se radicalisent non seulement en raison du fardeau financier que la redevance exerce sur les paysans mais aussi du fait du manque de mécanismes efficaces de reddition de comptes ("*accountability*") – des mécanismes qui permettraient aux paysans d'exiger de l'Office qu'il leur rende des comptes sur la qualité de ses prestations de service d'eau (Dave, 2004). La procédure contentieuse prévue par le Décret de 1996 (plainte portée devant un comité constitué de représentants des paysans et de l'Office) est globalement sans effet. Si des sanctions efficaces existent bien pour les paysans qui manquent à leurs obligations, il n'existe aucun mécanisme fiable de reddition de comptes si l'Office manque à son obligation de fournir des services d'eau convenables.

Encadré 3.4 Expulsions pour non paiement de la redevance eau – Leçons tirées de la jurisprudence sur le droit au logement

La jurisprudence sur les expulsions et le droit au logement présente des faits très différents de ceux que l'on peut normalement observer en cas d'expulsion pour non paiement de la redevance eau. Elle trouve aussi ses origines dans des traditions juridiques qui sont très différentes de celles qui prévalent au Sahel. Toutefois, certains raisonnements adoptés par les tribunaux peuvent tout de même fournir des renseignements utiles – notamment sur les filets de sécurité qui doivent être mis en place même en cas d'expulsions techniquement légales. Le principe du "caractère raisonnable" développé par la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud dans l'affaire *Grootboom* illustre ce point.

Mme Grootboom et sa communauté – quelque 390 adultes et 510 enfants – étaient sans abri et occupaient illégalement un terrain, où ils vivaient dans des taudis. Le terrain était entre des mains privées et destiné à la construction de logements sociaux à bas prix pour les pauvres dans le cadre d'un programme de logement mis en place par le gouvernement. Par conséquent, sur la base d'une ordonnance du magistrat, la municipalité locale a expulsé de force les membres de la communauté. En conséquence de quoi, ils se sont retrouvés sans abri. Ils ont alors intenté un procès pour faire respecter leur droit à un logement convenable, protégé par la Constitution sud-africaine. La Haute Cour du Cap a ordonné au gouvernement de leur fournir un abri même rudimentaire (*Irene Grootboom and Others v. Oostenberg Municipality*, 2000 (3) BCLR 277).

Sur appel, la Cour constitutionnelle a examiné si les mesures adoptées par le gouvernement aux termes de son programme de logement étaient "raisonnables" pour la réalisation progressive du droit à un logement convenable – conformément aux dispositions de la Constitution sud-africaine. La Cour a noté que le programme répondait aux besoins de logement à moyen et long termes. Toutefois, il ne tenait pas compte des besoins de logement à court terme de ceux "désespérément dans le besoin". Par conséquent, il n'était pas "raisonnable" et, à ce titre, il était inconstitutionnel. La Cour a ordonné au gouvernement de concevoir et de mettre en œuvre un vaste programme de logement capable de répondre aux besoins à long terme mais aussi de satisfaire les besoins immédiats des plus désespérés (*Government of the Republic of South Africa and Others v. Irene Grootboom and Others*, case CCT 11/00, 4 octobre 2000, rapportée dans 2000 (11) BCLR 1169 (CC)).

Si on transposait ce type de raisonnement à des expulsions foncières pour le non paiement de la redevance eau, les implications seraient claires. Même si les paysans ne sont plus légalement autorisés à rester sur les terres, ils ne peuvent pas être simplement jetés à la rue s'ils n'ont pas d'autres moyens de se débrouiller.

Une dévolution timide

De récentes réformes ont transféré, à différents degrés, les responsabilités de gestion des terres irriguées au niveau local. En théorie, le fait de donner davantage de poids aux usagers des terres et de l'eau dans la gestion des ressources pourrait augmenter leur sécurité foncière réelle ou perçue. L'exemple le plus évident de gestion décentralisée est le Sénégal, où le Décret 87-720 de 1987 transférait les responsabilités de gestion de terres irriguées aux collectivités locales (voir l'encadré 3.3 qui précède). Dans d'autres cas, les efforts de réforme se sont attachés à donner plus de poids aux groupes d'usagers des ressources. Dans l'Office du Niger, la législation prévoit des comités paritaires de gestion des terres. Parmi les membres des Comités figurent des représentants des paysans et des usagers de l'eau et des membres de la direction de l'Office du Niger.

Toutefois, cette dévolution de pouvoirs a été entravée par d'importantes réserves. Au Sénégal, la dévolution ne concerne que l'attribution de droits fonciers – pas les questions liées aux droits à l'eau. L'eau reste dans le domaine public de l'Etat (Code de l'eau de 1981) et elle est gérée par des agences de l'administration centrale. C'est ce qui sépare artificiellement la gestion des droits fonciers et des droits à l'eau. Cela mine également les efforts déployés pour garantir le paiement de la redevance eau, tels que prescrits par le Code de l'eau. Comme les autorités de l'eau n'ont pas leur mot à dire dans les attributions de droits fonciers et ne peuvent pas désaffecter les paysans qui ne règlent pas leur redevance eau, elles n'ont pas de sanctions efficaces en cas de non paiement. Nos travaux de terrain ont révélé que le paiement de la redevance eau est rare et normalement limité aux agriculteurs qui bénéficient d'un crédit parrainé par l'Etat par le biais de la CNCAS.¹⁵ Certains gouvernements ont créé des systèmes de redevance eau "informels". Ainsi par exemple, lors de sa réunion du 25 avril 2005, le conseil rural de la communauté rurale de Mbane a créé une redevance eau locale (étude de terrain). La législation sur la décentralisation permet à l'Etat de transférer des portions de son domaine aux collectivités locales (Loi 96-07 de 1996 et Décret 96-1130 de 1996). Si la même chose s'appliquait aux infrastructures hydrauliques, les collectivités locales seraient officiellement en mesure de prélever des redevances eau. Ceci ne semble pas être le cas à l'heure actuelle.

15. *Caisse Nationale pour le Crédit Agricole au Sénégal*. Dans de tels cas, le paiement de la redevance eau est intégré au calendrier de remboursement du crédit.

La dévolution aux groupes d'usagers de l'eau a été encore plus prudente. Au sein de l'Office du Niger, si les comités paritaires "examinent" les demandes de parcelles irriguées et autres questions, les décisions restent prises par la direction de l'Office du Niger.

Mobiliser des capitaux frais

A l'issue des programmes d'ajustement structurel des années 1980 et avec la diminution subséquente du financement public des périmètres irrigués, l'identification de ressources pour le maintien, la rénovation et l'expansion des périmètres irrigués est devenue un défi primordial. Les gouvernements se tournent de plus en plus vers le secteur privé comme source d'investissement pour financer les infrastructures hydrauliques, y compris l'entretien et la rénovation des infrastructures publiques existantes et la construction de nouveaux équipements. L'octroi d'une sécurité de tenure aux opérateurs privés est perçu comme un élément essentiel pour promouvoir ce type d'investissement. Par conséquent, certains législateurs ont créé des régimes spéciaux pour encourager les investissements privés.

La croissance démographique a augmenté la pression sur de nombreux périmètres irrigués. Dans l'Office du Niger, quelque 50 % des fermes exploitent moins de 3 ha, avec une moyenne de 0,27 ha de terres irriguées par personne (Dave, 2004). Dans la période allant de 1978 à 2002, le nombre de ménages ayant des parcelles irriguées dans l'Office est passé de 5 000 à 23 400, c.-à-d. qu'il a presque quintuplé ; la superficie irriguée, en revanche, est passée de 36 500 ha à 58 300 ha, c.-à-d. qu'elle a augmenté à raison d'un facteur de 1,5 (Coulibaly & Bélières, 2004). L'essor de la superficie irriguée est perçu comme une priorité absolue par le syndicat des paysans (Dave, 2004).

Cette situation est très répandue dans l'agriculture irriguée sahélienne. Dans le périmètre de la vallée du fleuve Sourou au Burkina Faso, les parcelles irriguées font entre 1 et 1,5 ha (Dialla, 2002). Dans le périmètre de Baguinéda au Mali (OPIB), la taille moyenne des parcelles est de 0,84 ha. Ces données masquent de grandes disparités : en 1998, la taille des parcelles dans l'OPIB allait de 0,15 à 9,90 ha (Tall *et al.*, 2002). Dans le périmètre de Sélingué (Mali), la taille des parcelles allait de 0,25 à 1 ha (Tall *et al.*, 2002).

Les efforts du gouvernement en vue d'attirer des capitaux privés pour relever ces défis et élargir les réseaux d'irrigation illustrent l'orientation de la politique actuelle en faveur de l'agrobusiness qui prévaut de plus en plus au Sahel. Il convient de les replacer dans le contexte plus large du débat politique permanent sur les avantages comparatifs entre agriculture familiale et agrobusiness au Sahel (voir la section 2.4 qui précède).

Tout un éventail d'options de régimes fonciers est actuellement à l'essai pour accorder la sécurité foncière à ceux qui investissent dans des périmètres irrigués. Ces options impliquent le plus souvent l'octroi de droits fonciers à plus long terme et plus solides sur des périmètres irrigués publics. Dans l'Office du Niger, un régime foncier particulier a été créé afin d'octroyer une plus grande sécurité foncière aux investisseurs privés. Ceux-ci peuvent bénéficier de baux renouvelables sur 50 ans sur des terres non irriguées. En retour, ils versent un droit annuel et construisent des infrastructures d'irrigation. L'Office du Niger peut uniquement résilier le bail avant son expiration pour une cause d'intérêt général, auquel cas il doit verser une compensation (Décret 96-188 de 1996).

De même, au Burkina Faso, il existe différents régimes juridiques pour la distribution de parcelles irriguées (Décret 54 de 1997, articles 191 ss) et pour l'attribution de terres non irriguées aux fins de construction et d'exploitation d'infrastructures d'irrigation (article 68 du même décret). Dans le périmètre de la vallée du fleuve Sourou, un régime particulier a été créé pour l'agrobusiness. Il porte sur une taille de parcelle minimale de 10 ha (contre 1 à 1,5 ha aux paysans locaux) et un bail de 25 ans, renouvelable pour un maximum de 99 ans (Décret 97-598 de 1997 ; Arrêté 98-032 de 1998 ; Dialla, 2002).

La propriété privée fait aussi son apparition. En décembre 2004, le gouvernement malien a décidé de vendre quelque 3 000 ha de terres de l'Office du Niger à des opérateurs privés – qui peuvent donc acquérir la pleine propriété de ce terrain. Cette nouvelle approche est actuellement à l'essai dans le contexte du Programme national des infrastructures rurales (PNIR) et on s'attend à ce qu'il intéresse de gros investisseurs (articles de la presse malienne). Ceci constitue un changement radical de politique. Jusqu'à présent, la propriété foncière dans la zone de l'Office était strictement l'apanage de l'Etat.

Ces efforts se sont concentrés sur l'attraction de gros investisseurs. Des questions subsistent quant à la création d'incitations appropriées pour promouvoir les investissements de la part des exploitations familiales – qui ont assuré le plus gros de l'investissement agricole sahélien. Dans certains cas, les exploitations familiales peuvent se voir accorder des baux à long terme, tout au moins en théorie. Mais il ne faut pas pour autant présumer que les modèles fonciers qui marchent bien pour l'agrobusiness donneraient des résultats tout aussi bons pour les petits exploitants. Et, dans la plupart des cas, les petits exploitants n'ont en fait que des titres de jouissance précaires sur les terres. Au Sénégal, les petits exploitants qui construisent des infrastructures d'irrigation seraient propriétaires des infrastructures mais auraient des droits de jouissance précaires sur les terres, susceptibles d'être retirés par le conseil rural s'il juge que les terres sont sous-exploitées. Ceci pourrait bien nuire à l'inclination des exploitants à contribuer en espèces et/ou en main-d'œuvre à la construction ou la rénovation des infrastructures d'irrigation.

Le traitement foncier particulier de ceux qui investissent dans les installations hydrauliques peut aussi se traduire par une plus grande concentration des terres. Les investissements dans les installations d'irrigation nécessitent des ressources. Par conséquent, les usagers plus riches, mieux capables de mettre leur terrain en valeur, sont aussi mieux placés pour obtenir des droits fonciers sûrs auprès des institutions de gestion foncière.

Marchés fonciers – illégaux mais dynamiques

Dans la plupart des cas, les transactions foncières sur les parcelles irriguées sont interdites, qu'il s'agisse de location, de cession ou autre. Cette interdiction peut être énoncée dans la législation ou dans le cahier des charges attaché aux attributions de titres de jouissance. Pourtant, des études de terrain ont documenté des pratiques répandues de transactions foncières informelles.

Dans l'Office du Niger, les transactions foncières sont interdites par la législation (Arrêté 96-1695 de 1996). Pourtant, les locations de terrain sont fréquentes. Elles peuvent être fondées sur des contrats informels signés en présence d'un témoin ou sur de simples accords verbaux (Bélières *et al.*, 2002). Coulibaly et Bélières (2004) estiment qu'en 2000, les locations concernaient environ 13 % des parcelles et 7 % des terres irriguées. Les locations de terrain sont souvent liées à l'incapacité de payer

la redevance eau, ce qui entraînerait la perte des titres de jouissance (voir plus haut). Au lieu de perdre sa parcelle, le paysan peut décider de la louer officieusement à un tiers (Coulibaly & Bélières, 2004).

Au Sénégal, nous avons décelé des pratiques semblables en ce qui concerne le remboursement du crédit rural. Plutôt que de perdre sa parcelle, le débiteur la cède officieusement à un tiers, qui se charge de payer la dette en son nom. La durée de ce transfert provisoire varie en fonction du montant versé (étude de terrain). Au Sénégal, les accords de métayage sur terres irriguées sont également fréquents même s'ils sont illégaux, comme il ressort de nos travaux de terrain et de la littérature (par ex. Laurent & Mathieu, 1995).

Les ventes informelles de terrain sont aussi importantes. Dans l'OPIB (Mali), Keita (2003) documente plusieurs ventes informelles de terrain, souvent à des élites urbaines de Bamako. Les prix à l'hectare varient entre 150 000 et 600 000 francs CFA. Une fois "l'achat" conclu, l'acheteur cherche à régulariser sa situation en demandant une attribution officielle de titre foncier auprès de l'agence gouvernementale compétente (par ex., en soumettant une demande de bail auprès de la direction de l'OPIB). Les ventes informelles ont aussi été documentées dans l'Office du Niger (Dave, 2004 ; Dramé, 2004). Ici, les ventes interviennent assez fréquemment pour que les prix fonciers soient bien établis et connus de chacun (Vandersypen, communication personnelle). Les ventes de terrain semblent être tolérées par l'Office du Niger, et les agents de l'Office du Niger comptent eux-mêmes parmi les intervenants du marché (Dave, 2004 ; Dramé, 2004).

3.4 Conclusion

Ce chapitre a brièvement décrit certains des défis fonciers que soulève l'irrigation, tant du point de vue de la création des périmètres irrigués que de leur fonctionnement. L'attribution et le maintien de la jouissance de droits sur des terres aménagées posent des problèmes de répartition – entre les communautés et au sein même de celles-ci, entre petits exploitants et agrobusiness, etc. Si les aspects fonciers ne sont pas pris en compte au moment de la création de périmètres irrigués, on risque de donner lieu à un accaparement des ressources et à des conflits.

Les droits à l'eau et au foncier dans le contexte de l'irrigation soulèvent aussi des questions de développement rural, en particulier en ce qui

concerne le degré de sécurité foncière dont peuvent jouir les producteurs ruraux. Dans nombre de contextes, une gamme de conditions attachées à des droits de jouissance précaires sur l'eau et le foncier compromettent la sécurité de la tenure des utilisateurs de ressources. Ces conditions ont trait à la fois à l'utilisation des terres (par ex. la mise en valeur) et à l'accès à l'eau (par ex. le paiement de la redevance eau).

Des expériences sont en cours quant à la meilleure façon d'améliorer la sécurité foncière. Dans ce contexte, après des décennies de propriété de l'Etat, les transferts de propriété ont fait l'objet de débat et ont été essayés. Ceci pourrait avoir des implications en termes de distribution. L'octroi de la propriété foncière à des utilisateurs de terres et d'eau pourrait se traduire par une concentration du foncier, car de précieuses ressources aménagées avec les deniers publics sont transférées à des acteurs privés et les paysans plus pauvres peuvent vendre leurs terres irriguées en période de crise. En outre, cette expérience semble être axée sur l'attraction de gros capitaux plutôt que sur la création d'incitations à un plus gros investissement de la part des exploitations familiales, qui ont fourni le plus gros de l'investissement agricole au Sahel.

Un défi primordial et omniprésent qui ressort de cette analyse est l'écart qui existe entre les cadres juridiques et les pratiques locales – qu'il s'agisse de régime foncier coutumier préexistant ou de transactions foncières informelles. Ceci malgré les efforts particuliers déployés par les agences gouvernementales afin de réguler les relations foncières sur les périmètres irrigués. La dévolution des responsabilités de prise de décision au niveau local est essentielle pour combler cet écart et octroyer aux usagers du foncier et de l'eau un plus grand contrôle sur leurs droits. Toutefois, pour y parvenir, le transfert des pouvoirs doit être sensé et accompagné des mesures de sauvegarde appropriées pour empêcher tout accaparement par les élites.

Ces enjeux et d'autres encore sont abordés de manière plus approfondie dans la conclusion générale de l'étude (chapitre 6).

4. Droits d'accès à l'eau et foncier pastoral : le cas du Niger

BRIGITTE THÉBAUD, GILL VOGT ET KEES VOGT

4.1 Introduction

Dans le Sahel pastoral, les droits à l'eau et au foncier sont étroitement associés. Pour plusieurs raisons que l'on verra, l'accès aux pâturages est directement conditionné par le niveau de contrôle que les pasteurs peuvent exercer sur l'accès aux points d'eau. Cette dimension a été longtemps négligée par les programmes d'hydraulique pastorale qui, bien souvent, n'ont pas pris en compte les aspects liés à la tenure des ressources pastorales ; et par les législateurs qui ont réglementé les droits à l'eau et au foncier par le biais de lois sectorielles souvent mal coordonnées. De ce fait, nombre de programmes hydrauliques bien intentionnés ont fini par fragiliser les modes locaux de gestion de l'eau et des pâturages, déclenchant ainsi des conflits sur les ressources et contribuant à terme à leur dégradation. Plus récemment, les élites locales ont commencé à construire des puits privés et à s'approprier les puits publics, obtenant ainsi un contrôle exclusif sur l'eau et le foncier. En outre, le processus récent de décentralisation soulève de nouveaux défis, les communes ayant dorénavant la responsabilité de la gestion et de l'approvisionnement en eau.

Le présent chapitre explore ces questions, en s'appuyant sur les recherches approfondies réalisées par l'un des auteurs au Niger oriental, dans le nord du Burkina et dans le Ferlo sénégalais (Thébaud, 1990, 1995 et 2002), ainsi que sur des travaux de terrain entrepris par les deux autres auteurs dans la région de Zinder au Niger central, dans le but spécifique de contribuer à la présente étude (voir la section 1.2 qui précède). Tout en faisant référence à des exemples issus de différents contextes sahéliens, le chapitre se concentre sur le Niger, un pays où les problématiques soulevées par l'interface entre les droits à l'eau et au foncier sont particulièrement aiguës. D'un point de vue écologique, le présent chapitre s'intéresse surtout au nord du Sahel ouest-africain, où les précipitations moyennes annuelles sont fréquemment inférieures à 300 mm et insuffisantes ou trop aléatoires pour permettre la culture durable du mil et le

développement de systèmes agricoles viables. Dans ces zones (que nous qualifierons de Sahel pastoral), le pastoralisme constitue donc une façon privilégiée de transformer en biens consommables (lait, viande, peaux, etc.) des ressources en pâturages autrement improductives.

Dans le Sahel pastoral, une année typique comprend une brève saison des pluies de juillet à septembre et une longue saison sèche d'octobre à juin, laquelle se divise à son tour en une saison froide (de novembre à février) et une saison chaude (de mars à juin). Les précipitations sont irrégulières et imprévisibles, ce qui entraîne une dispersion fréquente des ressources et des variations constantes dans le niveau de biomasse (pâturages) disponible pour les animaux d'une année à l'autre et même en cours d'année. La sécheresse fait partie intégrante de la vie pastorale. Plusieurs sécheresses ont gravement frappé les pays sahéliens au cours du XX^{ème} siècle (en 1914, 1931, 1942, 1973, 1984, 1992), sauf durant une période de pluviométrie exceptionnellement élevée dans les années 1950 et 1960. Tout récemment, des pays comme le Niger ont été frappés par une nouvelle sécheresse, laquelle, conjuguée à des infestations de criquets pèlerins durant les mois précédents, a entraîné de graves pénuries alimentaires et un déficit généralisé en pâturages pour les troupeaux.

Face à cet environnement contraignant, les éleveurs ont recours à diverses stratégies, notamment la mobilité – conduisant leurs troupeaux vers des zones où les ressources sont plus abondantes. La sécurité de l'accès à ces espaces est donc cruciale pour les pasteurs, notamment durant la saison sèche. L'augmentation de la taille du cheptel durant les bonnes années est un autre mécanisme utilisé pour se préparer aux sécheresses à venir et, par conséquent, pour se rétablir plus rapidement d'une crise.¹⁶

Pendant longtemps, les communautés pastorales ont été perçues comme des agents économiques irrationnels, détruisant l'environnement avec leurs animaux dont ils laissent croître la taille sans limites. Le surpâturage était alors perçu comme l'une des principales causes de dégradation des terres dans le Sahel. Toutefois, ces perceptions ont été de plus en plus remises en cause, à l'issue de longues recherches sur le pastoralisme dont les résultats se sont amassés au cours des deux dernières décennies. Ces

16. La période de forte pluviométrie dans les années 1950 et 1960, les campagnes de vaccination et l'ouverture de nouvelles zones de pâturages en saison sèche grâce à la création de points d'eau ont permis aux éleveurs d'augmenter la taille de leur cheptel. Cela leur a permis d'ailleurs de se remettre plus rapidement de la sécheresse de 1973 que de celle de 1984 – laquelle était survenue après plusieurs années de faibles précipitations.

travaux ont permis de démontrer, entre autres, la logique des systèmes pastoraux opérant dans des écosystèmes imprévisibles et instables. Les communautés pastorales sont désormais de plus en plus reconnues par les agences de développement comme des utilisateurs efficaces des ressources. Les recherches ont aussi mis en exergue la résilience des pâturages sahéliens et l'influence du climat – plus que la charge animale – sur la végétation, notamment les pâturages herbacés. De surcroît, les recherches menées le long de transects nord-sud traversant le Sahel ont confirmé que la dégradation des terres pastorales tend à survenir là où la mobilité des troupeaux est entravée, telles les enclaves pastorales entourées de villages, où les troupeaux maintiennent une intensité de pâture élevée pendant des périodes prolongées.

La place de l'eau dans le fonctionnement des systèmes pastoraux

Pour les pasteurs sahéliens, l'eau est une ressource fondamentale qui leur permet de satisfaire les besoins élémentaires de leur bétail et de leurs familles. Les modalités et les conditions d'accès à l'eau déterminent également leur aptitude à accéder aux zones de parcours et influencent leur capacité à survivre dans un environnement imprévisible, où les ressources sont instables et dispersées. A bien des égards, l'eau est la clé de la gestion des ressources pastorales. Ceci est dû à des facteurs écologiques et biologiques.

Les ressources en eau et en pâturages sont fortement influencées par les changements saisonniers. Au cours de la courte saison des pluies, les pâturages naturels, habituellement dominés par des graminées annuelles, sont en pleine croissance et c'est à cette période de l'année que leur valeur nutritionnelle est la plus élevée. Avec les pluies, les mares naturelles se remplissent et sont facilement accessibles aux troupeaux, ce qui permet aux campements de se déplacer librement à travers les parcours. Lorsque les pluies s'arrêtent, les mares se tarissent et les pâturages se dessèchent. Durant la longue saison sèche (huit mois), les pâturages sont donc constitués d'un stock fixe de paille sèche dont la valeur nutritive est faible, et qui ne pourra aller qu'en diminuant au fur et à mesure de sa consommation par les animaux. Par conséquent, le fait de pouvoir contrôler le rythme de consommation du pâturage par les animaux revêt une importance essentielle pour les pasteurs. Si les pâturages sont trop vite consommés avant la fin de la saison sèche, le bétail souffrira et les troupeaux seront forcés de quitter la zone. D'un

autre côté, si la paille est sous-consommée,¹⁷ le pâturage souffrira d'une accumulation de biomasse et, au bout de quelques années, d'une perte de productivité (Thébaud *et al.*, 1995). La situation idéale se produit lorsque les animaux sont en mesure de paître jusqu'à la fin de la saison sèche, et laissent ainsi au début de l'hivernage un sol propice à la germination des jeunes pousses.

Lorsque les mares sont taries, les pasteurs sont alors contraints de se rapprocher des points d'eau profonds, autour desquels ils devront passer toute la saison sèche. Au Sahel, on trouve le plus souvent des puits traditionnels creusés à la main et des puits cimentés modernes. Les forages sont plus rares car ils sont plus coûteux et exigent des compétences particulières pour gérer le matériel. La région du Ferlo, dans le nord du Sénégal, constitue toutefois une exception, où un maillage régulier de forages a été construit dans les années 1950 suite à la découverte d'une nappe artésienne profonde. Ces forages ont permis aux éleveurs de rester dans le Ferlo pendant toute la saison sèche. De ce fait, les systèmes pastoraux de cette région ont connu de profonds changements avec une sédentarisation progressive des éleveurs (peuls).



Photo : Brigitte Thébaud

Puits traditionnel au Niger oriental (2000)

17. Une situation qui peut se produire après une sécheresse, lorsque de nombreux pasteurs ne sont pas encore rentrés dans leur terroir d'attache.

Pendant la saison sèche, même si la mobilité reste essentielle, l'exploitation des pâturages est polarisée autour des points d'eau. Abreuver les troupeaux durant la saison sèche est un travail très consommateur de temps et de main-d'œuvre et qui met souvent à contribution les femmes et les enfants. L'aire de pâturage accessible aux animaux à partir du point d'eau est déterminée par la distance que les différentes espèces peuvent parcourir avant de devoir revenir pour être abreuvées. Ce va-et-vient continu du cheptel finit par déterminer la zone de pâturages effectivement exploitable à partir du point d'eau et qui constitue son "aire d'emprise". En règle générale, cette surface s'étend sur un rayon de l'ordre de 15 à 25 km, en fonction de la capacité de marche des différentes espèces animales. Les petits ruminants ont une marge de manœuvre plus limitée. La température est aussi un facteur important. Au cours de la saison sèche et froide (de novembre à février), le bétail peut être abreuvé moins souvent et les troupeaux peuvent couvrir de plus longues distances.

En résumé, les points d'eau sont au cœur de la gestion des pâturages, surtout pendant la saison sèche. En plus de manger, le bétail a besoin de boire. Pour pouvoir se déplacer et exploiter les zones de pâturages il faut donc qu'ils aient accès à des points d'eau. De ce fait, les individus et les groupes qui contrôlent l'accès aux points d'eau contrôlent indirectement l'accès aux pâturages situés dans les aires d'emprise de ces points d'eau. Idéalement, pour que les troupeaux puissent se déplacer d'un point d'eau à un autre, les droits d'accès à l'eau doivent être ouverts à des utilisateurs multiples. D'un côté, si les points d'eau étaient privés et assortis de droits exclusifs, les mouvements pastoraux deviendraient difficiles et les communautés pastorales seraient condamnées à la déchéance durant les mauvaises années. D'un autre côté, si le point d'eau est accessible à tout, le risque d'attirer un grand nombre d'animaux sera élevé, surtout si ce point d'eau fournit une eau abondante. Or, plus il y a de bétail, plus on court le risque que les pâturages de saison sèche soient épuisés avant le début d'une nouvelle saison des pluies. Par conséquent, en limitant indirectement l'accès du bétail aux pâturages, le contrôle de l'accès aux points d'eau fournit depuis longtemps aux pasteurs un outil fondamental de gestion des pâturages.

Carte 1. Vallée fossile de la Dillia, région de Diffa, Niger oriental





Photo : Brigitte Thébaud

Fillette conduisant le chameau d'exhaure (Niger, 2005)

4.2 La non adéquation des pratiques locales, des programmes de développement et des cadres juridiques

Négociation de l'accès aux puits traditionnels : l'exemple du Niger oriental

Situé aux confins orientaux du Niger, à la frontière avec le Tchad, le Cameroun et le Nigeria, la région de Diffa est extrêmement aride. L'occupation pastorale est dominante, car l'agriculture n'y est pas une option viable – sauf dans le sud, le long de la rivière Komadougou. Trois grandes communautés pastorales habitent cette région : les Peuls (FulBe et WoDaaBe), les Toubous et les Arabes (Awlād Suleyman, Shuwa et, plus récemment, les Arabes Mohamid qui sont arrivés du Tchad au début des années 1990). La plaine du Manga – qui recouvre la majeure partie de la région de Diffa – est entrecoupée de cuvettes pastorales (bas-fonds), au fond desquelles la nappe phréatique est accessible à de faibles profondeurs, notamment avec des puits traditionnels. En suivant une trajectoire nord-ouest (massif de Termit) vers le sud-est (lac Tchad), la vallée fossile de la Dillia constitue une démarcation physique entre les communautés FulBe qui vivent au sud et les Toubou et les Arabes qui vivent au nord (voir la carte).

A Diffa, les puits traditionnels sont de petit diamètre et creusés manuellement par des artisans locaux, les puisatiers traditionnels. Au cours de leur construction, ces puits sont coffrés à l'aide de bois et ont une durée de vie limitée allant de 6 à 12 mois voire quelques années, suivant la texture du sable. Ils sont généralement construits à l'initiative des familles FulBe ou Toubou qui vivent autour des cuvettes. Leur construction peut coûter aux alentours de 100 000 FCFA, suivant leur profondeur, qui varie généralement de 10 à 30 mètres. Le débit d'un puits traditionnel excède rarement 1 m³ (1000 l) à l'heure, sur une période d'environ 10 heures par jour. Au-delà, il faut laisser le puits se recharger. Ces facteurs limitants réduisent le nombre d'animaux pouvant être abreuvés dans une journée, aux alentours de 300 bovins. Les puits traditionnels sont toutefois nombreux, ce qui permet aux éleveurs de parcourir de vastes zones de parcours, tout en maintenant une dispersion constante des charges animales dans l'espace.

Selon les conventions locales existant entre usagers, les pasteurs FulBe qui commanditent la construction de ces puits traditionnels jouissent d'un droit d'usage prioritaire. Ils accordent toutefois l'accès à leur puits à des tiers (transhumants, par exemple), mais à l'issue de négociations qui

portent surtout sur la durée de séjour des éleveurs de passage et l'heure à laquelle ils pourront abreuver, après les résidents. Ces derniers doivent aussi s'assurer que les troupeaux étrangers ne sont pas porteurs de maladie. Le contrôle de l'accès à l'eau et la limitation de la durée du séjour des éleveurs de passage constituent un outil fondamental de gestion pour les résidents, afin de limiter le nombre de troupeaux consommant les pâturages environnants et, par là même, le rythme de consommation du pâturage de saison sèche. Le point d'eau constitue alors la clef du pâturage, ce qui permet de limiter les risques de surpâturage et de garantir une exploitation durable des parcours. Par le biais de ces négociations, les résidents peuvent aussi réaffirmer régulièrement leurs droits prioritaires sur les puits. Pour les voisins proches, le protocole de négociation est minime, comparativement aux éleveurs de passage qui viennent de plus loin et qui sont moins connus. La contrepartie versée pour l'utilisation du puits et des pâturages peut alors prendre des formes très diverses : un peu d'argent pour participer à l'entretien du puits, du thé, du sucre, un mouton, une chèvre ou, dans certains cas, le prêt temporaire d'une vache pour le lait ou pour la reproduction. Les éleveurs de passage offrent aussi aux résidents un accès réciproque à leur puits en cas de besoin – par exemple, si les résidents sont touchés plus tard par des déficits en pâturages ou une sécheresse localisée. Un tel droit d'accès réciproque peut s'exercer plusieurs années après l'accord initial.

Par le biais des négociations et des accords de réciprocité, les puits traditionnels jouent un rôle primordial dans l'émergence d'alliances tacites entre usagers et dans le maintien d'un capital social actif et sans cesse renouvelé. Ce point est crucial pour garantir à tous l'accès aux ressources dans un environnement imprévisible, sans pour autant aboutir à une utilisation anarchique ou par la force des ressources. Un tel système explique en partie le nombre élevé de conventions locales qui sont conclues entre usagers et qui contribuent à prévenir les conflits. L'accès contrôlé aux points d'eau donne aussi aux communautés la possibilité de consolider leurs points d'ancrage dans l'espace (zones d'attaches), tout en permettant la mobilité pastorale en cas de besoin.

Au cours des 50 dernières années, toutefois, ces systèmes traditionnels d'accès aux ressources ont été fragilisés par l'introduction de nouvelles formes d'accès à l'eau. La création d'infrastructures hydrauliques "modernes", qui sont rapidement devenues à accès libre, en est un exemple parlant.

Accès aux puits modernes (accès libre) : le besoin d'une optique historique

Jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les investissements de l'Etat dans les points d'eau pastoraux répondaient surtout à des situations localisées (points d'eau sur les routes caravanières, par exemple) ou à des objectifs militaires. Le concept d'hydraulique pastorale est apparu au tout début des années 1950. La construction de puits était alors basée sur des considérations essentiellement techniques et sur des impératifs liés à l'aménagement du territoire. L'implantation de nouveaux puits pastoraux et de forages avait souvent pour but d'ouvrir de nouvelles zones de pâturages, autrement inaccessibles en saison sèche, par manque de points d'eau profonds. L'amélioration des disponibilités en eau pour le cheptel était également perçue comme une mesure nécessaire pour appuyer les efforts parallèles déployés dans le domaine de la santé animale et des campagnes de vaccination : "A quoi servirait-il de sauver les animaux de la peste, pour les laisser ensuite mourir de soif ?" (Merlin, 1951). L'objectif poursuivi était donc avant tout de préserver le cheptel national tout en augmentant sa productivité, durant une période climatique très favorable (années 1950 et 1960), pendant laquelle l'abondance des pâturages autorisait des charges animales élevées. Les puits et les forages modernes étaient aussi perçus comme une façon de faciliter l'abreuvement des animaux, notamment autour des forages dotés de stations de pompage où la qualité de l'eau était meilleure et les temps d'abreuvement plus réduits, permettant ainsi d'allonger la durée de pâture des animaux pendant la journée.

Les débats entourant la création de points d'eau pastoraux étaient principalement techniques, abordant des questions telles que la relation d'équilibre à instaurer entre le débit du puits ou du forage, le nombre d'animaux pouvant être abreuvés et la capacité de charge des pâturages environnants. Le choix entre les différents types d'infrastructures s'effectuait surtout en fonction du coût des ouvrages et de l'eau produite, comparativement aux ressources disponibles en pâturages et au potentiel de production animale dans la zone touchée. Dans la mesure du possible, les distances entre les points d'eau devaient permettre de former des maillages homogènes et réguliers, autorisant ainsi une utilisation optimale des pâturages.

C'est surtout autour des forages que les risques de surcharges animales étaient les plus grands, car leurs débits élevés permettent d'abreuver chaque jour un grand nombre d'animaux.¹⁸ Pour éviter de tels risques, une législation fut adoptée dans plusieurs pays, notamment au Sénégal et au Niger. Cette législation confiait à l'administration la charge de contrôler les charges animales autour des stations de pompage et d'empêcher l'entrée des troupeaux dans leurs zones d'emprise pendant la saison des pluies. En règle générale, une charge maximale de 5 000 têtes de bovins était fixée autour de chaque forage, et la capacité de charge devait être déterminée pour chaque année. Ces lois se sont avérées difficiles à appliquer, car cela aurait impliqué une présence constante de l'administration dans les zones reculées et l'établissement d'un système complexe de surveillance du bétail et des ressources. Dans de rares cas, certains forages au Niger furent fermés par l'administration, suite à des charges animales trop élevées, ce qui provoqua un soulèvement de la part des éleveurs. Hormis ces cas isolés, la législation ne fut finalement jamais véritablement appliquée. De facto, les puits modernes et les forages devinrent rapidement ouverts à tous (accès libre).



Photo : Brigitte Thébaud

Concentration de troupeaux camélins autour d'un puits public (Niger, 1984)

18. Un forage peut fournir de l'eau pour abreuver jusqu'à 10 000 bêtes, alors qu'un puits cimenté d'un débit de 5 m³ par heure sur une période de 10 heures abreuvera moins de 2 000 bêtes.

Pendant les années 1960, soit après les Indépendances, on observe un déploiement de l'hydraulique pastorale au Sahel. La construction de points d'eau dans les zones pastorales offrait aux bailleurs une justification aisée ("donner de l'eau aux populations et au bétail"), et fournissait au secteur privé des profits potentiels. Au cours des années 1970 et jusqu'à la fin des années 1980, des programmes hydrauliques ont été ainsi mis en œuvre dans de nombreuses zones pastorales.

Une parfaite couverture des zones pastorales selon un maillage régulier ne fut jamais atteinte, si ce n'est dans le nord du Sénégal. Au lieu de cela, le choix des sites reposait surtout sur les indications de l'administration et sur les influences des chefferies locales. Jusqu'à la fin des années 1990, la plupart des pays sahéliens s'occupaient eux-mêmes de la construction et de l'entretien des points d'eau pastoraux. Au Niger, par exemple, une organisation parapublique du nom de l'OFEDS (Office des Eaux et du Sous-Sol) devait construire des puits et les entretenir sur une base annuelle. Cet entretien comprenait le nettoyage des infrastructures (désensablement) et la réparation de la maçonnerie. Autour des forages, des gardiens salariés étaient placés par l'OFEDS qui avaient pour principal mandat d'organiser les tours d'abreuvement et d'éviter les conflits. Le statut juridique de ces points d'eau modernes n'était pas considéré comme une question pertinente. A une époque où l'on estimait que l'eau était un bien de base devant être accessible à tous, les infrastructures hydrauliques étaient considérées comme relevant de l'Etat et leur accès était libre.

L'introduction dans les zones pastorales d'infrastructures hydrauliques dont l'accès était ouvert a eu une forte incidence sur la gestion des ressources pastorales. Pour les éleveurs, il est vite devenu apparent que l'accès aux puits cimentés et aux forages était public. Cela a fragilisé les systèmes traditionnels de gestion des ressources décrits plus haut. Les parcours où les pasteurs exerçaient normalement des droits d'utilisation prioritaires (par le biais du contrôle des puits traditionnels) sont devenus accessibles à tous, car les éleveurs de passage pouvaient abreuver leur bétail sur les points d'eau modernes, sans avoir à négocier. Les points d'eau publics ont été donc un facteur de surcharge animale et de dégradation des pâturages dans beaucoup de régions. L'utilisation d'un point d'eau moderne reposait dorénavant sur l'usage de la force, plutôt que sur la négociation et la réciprocité (voir la section suivante). Au Niger oriental, la construction de puits publics engendra une diminution du nombre

de puits traditionnels situés dans l'aire d'emprise des puits publics et, de ce fait, aboutit à une concentration du bétail autour d'un nombre plus réduit de points d'eau – ce qui accélère la dégradation des ressources.

En résumé, la fourniture par l'Etat de points d'eau modernes d'accès ouvert et la non prise en compte des implications des droits à l'eau en termes fonciers (les puits pastoraux servant de clef d'accès aux pâturages environnants) ont affaibli les systèmes coutumiers de gestion des parcours, privé les pasteurs d'une précieuse carte maîtresse dans leurs négociations avec les éleveurs de passage et engendré de nombreux conflits.

L'introduction de comités de gestion autour des points d'eau modernes dans les années 1980 n'a pas fourni de solution viable au problème. Au Niger, par exemple, les comités de gestion ont fait preuve d'une efficacité limitée, car leurs pouvoirs se bornaient à des responsabilités financières et de maintenance. Dans bien des cas, les puits et forages modernes sont



Photo : Brigitte Thébaud

Abreuvement de chameaux sur un puits cimenté moderne (Niger, 2005)

devenus le point focal de conflits intercommunaux et dans certains cas ils ont déclenché des conflits armés, comme le montre l'exemple ci-dessous tiré de la région de Diffa (Niger).

Eau et conflit : l'exemple de la région de Diffa au Niger oriental

Jusqu'à la colonisation française (au début du XX^{ème} siècle), la région de Diffa faisait partie de l'Empire Kanem-Bornou. Au nord de la rivière Komadougou, les territoires pastoraux s'épalaient jusqu'aux oasis du Kawar au nord (Bilma) et étaient pour l'essentiel sous le contrôle des pasteurs Toubou et arabes.

Dès leur installation au tournant du XX^{ème} siècle, l'administration coloniale fit face à de nombreuses difficultés pour gérer les communautés Toubou, en particulier les clans Daza qui vivaient au sud de la Dillia. Les Toubou étaient alors perçus comme un peuple anarchique et sans chefs traditionnels, de sorte qu'il était difficile de les organiser administrativement et de conclure des ententes.

Lorsque des groupes de Peuls nomades (FulBe et WoDaaBe) arrivèrent dans la région de Diffa après la sécheresse de 1914, ils furent donc bien accueillis par l'administration coloniale, qui les considérait comme un peuple plus paisible et plus facile à organiser. Progressivement, les Daza furent contraints de migrer vers le Nord de la Dillia, ouvrant un vaste couloir pour les migrants peuls. Tout au long des années 1930 et 1940, les Peuls s'installèrent autour des cuvettes pastorales situées au sud de la Dillia, au fond desquelles ils mirent en place un maillage dense de puits traditionnels.

Du fait des conditions climatiques exceptionnelles pendant les années 1950 et 1960, les pasteurs Toubou parvinrent à maintenir leur élevage au nord de la Dillia et, en particulier, leur élevage bovin. Pendant cette période, des programmes d'hydraulique pastorale permirent d'introduire des points d'eau modernes, surtout au sud de la Dillia. Avec le temps, deux systèmes parallèles virent le jour, d'un côté un système d'accès contrôlé et basé sur le droit prioritaire autour des puits traditionnels, et un système d'accès libre sur les points d'eau modernes. Ces derniers devinrent un sujet de tensions entre les éleveurs. Lorsque les Toubous traversaient périodiquement la Dillia et venaient abreuver sur les puits publics, les conflits entre éleveurs peuls et Toubou étaient toutefois rapi-

dement maîtrisés par l'armée nigérienne. De ce fait, jusqu'à la fin des années 1970, une situation de *statu quo* s'installa progressivement.

Le cadre législatif : l'exemple du Code de l'Eau au Niger

Les liens fonctionnels existant en milieu pastoral entre l'accès à l'eau et le foncier ont été rarement pris en compte par les programmes d'hydrauliques et par les législations. Le cas du Code Rural et du Code de l'Eau au Niger en est une bonne illustration. Adopté au début des années 1990, le Code Rural détermine les conditions d'accès aux ressources rurales à travers tout le pays (y compris les points d'eau et les pâturages), tandis que le Code de l'Eau gouverne les modalités d'utilisation des ressources en eau.

Ainsi, le Code Rural établit que les éleveurs bénéficient de deux droits fondamentaux, celui d'utiliser en commun les grandes zones de parcours et celui de se faire reconnaître des droits prioritaires sur les "terroirs d'attache"¹⁹ où ils ont un point d'ancrage pendant une partie de l'année. L'exercice d'un droit prioritaire s'applique aussi aux points d'eau situés dans ces terroirs, et dont l'accès reste ouvert aux tiers sur le principe de la négociation et de la réciprocité. A travers ces droits, le Code Rural cherche donc à s'appuyer sur les systèmes traditionnels de gestion des ressources décrits plus haut. Ces dispositions impliquent que la création de puits modernes est associée à l'exercice de droits prioritaires sur les ressources en eau et en pâturages et que les puits à accès libre ne soient possibles que dans des situations particulières, telles que le long des couloirs de transhumance.

A l'inverse, les textes relatifs au Code de l'Eau indiquent que :

- L'accès à l'eau pour le bétail est ouvert à tous, y compris les gens de l'extérieur tels que les éleveurs transhumants.
- La construction de points d'eau ayant un débit égal ou supérieur à 40 m³ par jour doit être autorisée par l'administration selon des procédures contraignantes, incluant une étude technique préalable et des enquêtes qui sont normalement à la charge des demandeurs ; les points d'eau dont le débit est inférieur à 40 m³ sont seulement soumis au régime de la déclaration.

19. D'après le Code rural, un "terroir d'attache" est défini comme un espace territorial (qui comprend en principe un point d'eau) à l'intérieur duquel vit habituellement pendant la majeure partie de l'année un groupe de ménages pastoraux et auquel il retourne à l'issue de la transhumance ou d'une migration en période de sécheresse.

- Les points d'eau publics doivent être gérés par un comité de gestion, qui est mis en place par l'administration. Ce comité doit avoir un président, un secrétaire général, un trésorier et une personne responsable de l'hygiène autour des puits. Le nombre total de membres du comité ne doit pas dépasser neuf personnes.
- Les comités de gestion sont chargés de l'entretien général des puits et de la collecte des redevances auprès des usagers.

De telles contradictions entre les textes législatifs ont entraîné de nombreuses disfonctionnalités sur le terrain. Le Code de l'Eau n'établit pas de lien fonctionnel entre l'accès à l'eau et l'accès aux pâturages, comme si ces ressources étaient indépendantes les unes des autres. Le rôle des comités de gestion se borne à la surveillance des infrastructures hydrauliques, mais ils ne peuvent jouer qu'un rôle très limité dans le contrôle des charges animales à l'abreuvement et sur les pâturages. En cas de conflits, c'est l'administration préfectorale qui a le mandat d'intervenir et, au besoin, de fermer l'accès aux puits. De son côté, le Code de l'Eau ne reconnaît pas le principe d'un accès contrôlé à l'eau et aux pâturages, et les puits traditionnels ne sont même pas pris en compte dans les textes. Le Code ne tient pas compte non plus des contraintes du milieu pastoral. Ainsi, les communautés mobiles ne sont pas toujours en mesure de maintenir les membres des comités de gestion sur place toute l'année, et l'élection de présidents ou trésoriers suppléants serait bien souvent nécessaire. Mais la loi ne permet que neuf membres au total.

4.3 Les défis à relever

La privatisation des points d'eau

Le manque de reconnaissance des mécanismes de contrôle de l'accès à l'eau a débouché sur l'appropriation privée des points d'eau et des pâturages environnants. Au Niger, par exemple, des puits privés assortis de droits d'utilisation exclusifs surgissent un peu partout, y compris dans les zones pastorales. Cette situation était jusqu'alors inconnue, les systèmes coutumiers et la législation accordant des droits prioritaires, certes, mais non exclusifs. Nos travaux de terrain dans la région de Zinder au Niger ont démontré la complexité de ces processus d'appropriation et ont fait un peu de lumière sur une gamme de stratégies qui sont utilisées pour établir des droits exclusifs aux ressources. Il est paradoxal de constater qu'en fragilisant les systèmes coutumiers par le biais de points d'eau à accès libre, l'Etat a créé les conditions propices à la privatisation des ressources, c'est-à-dire le résultat même qu'il souhaitait éviter.

Encadré 4.1 Puits privés comme moyen de s’emparer du contrôle des ressources pastorales : trois exemples tirés du Niger

Exemple 1. Un titre de propriété manquant

Dans le nord du Zinder, M. B. est un éleveur très riche qui possède des milliers de bêtes. M. B. a financé la construction d’un forage. Grâce à cela, il s’est approprié l’accès exclusif de facto aux parcours environnants pour lui-même et ses bergers salariés. Pour y parvenir, il a restreint l’accès à l’eau des gens et des bêtes, de sorte qu’il est devenu impossible pour des personnes de l’extérieur de rester dans la région.

M. B. a aussi obtenu un certificat de propriété foncière couvrant un espace de 15 km² autour de son forage, alors même qu’aux yeux du droit coutumier, la terre est en propriété collective (droit d’usage en commun). Le certificat a été délivré par la Commission foncière locale. Malheureusement pour M. B., il a perdu son certificat. Il espère obtenir un duplicata auprès de la Commission foncière. Toutefois, la Commission se montre réticente à lui fournir un duplicata et à re-légitimer un acte qui était illégal et non valide à l’origine. Des négociations sont actuellement en cours.

Exemple 2. Obtention d’un droit d’accès exclusif même en cas d’absence

Dans le département de Gouré, un Arabe s’est approprié un puits de l’OFEDES auquel il a fixé une pompe afin d’abreuver son troupeau d’environ un millier de bêtes. Lorsque les pâturages deviennent trop pauvres, il quitte la région avec son troupeau. Toutefois, avant de partir, il verrouille le puits pour empêcher des tiers de s’en servir en son absence.

Exemple 3. Des puits modernes privés construits par des investisseurs étrangers

La construction de puits privés modernes par des investisseurs qui ne sont pas ressortissants du Niger est un phénomène relativement récent. Dans un cas particulier, un groupe de Libyens a approché une communauté locale peule dans la région de Gouré. Les Libyens ont proposé aux Peuls de faire une demande officielle de construction de puits privés, suivant ainsi la procédure prévue par le Code de l’Eau. Espérant tirer parti de l’initiative, la communauté locale s’est déclarée d’accord. A suivi une procédure officielle qui a donné lieu à l’octroi d’un permis de construire portant sur une série de puits modernes.

Source : étude de terrain.

Dans d’autres cas, des particuliers ont manœuvré pour s’emparer du contrôle de puits publics. Ce faisant, ils ont en fait réussi à s’approprier un droit d’accès exclusif sur le puits et sur les pâturages environnants. Les travaux de terrain ont trouvé plus d’exemples de puits publics “gérés” par des particuliers plutôt que par des communautés. Quelques exemples sont signalés ci-dessous pour illustrer ce phénomène.

Encadré 4.2 S'emparer du contrôle de puits publics

Exemple 1. Département de Tanout

Dans le Département de Tanout (Niger), trois puits publics ont été construits aux emplacements prévus par le chef coutumier. A l'issue des travaux, le fils du chef s'est de facto approprié le contrôle de ces puits publics. Il a posté des gardiens auprès des puits pour percevoir une taxe auprès de tous les usagers. La redevance varie beaucoup en fonction de l'appartenance socio-ethnique, un certain favoritisme étant manifestement affiché envers quelques tribus. Les puits sont gérés comme une entreprise commerciale privée. Les fonds ne sont pas utilisés pour l'entretien des puits mais plutôt pour entretenir le fils du chef. Cela dure depuis des années.

Exemple 2. Département de Diffa

En 1999, un riche éleveur peul, M. I. (estimé posséder plus d'un millier de bêtes), a approché le Service de l'Hydraulique de Diffa pour obtenir la construction d'un puits public dans son secteur. Apparemment, de l'argent fut versé. Mais le Service de l'Hydraulique mit du temps à construire le puits et M. I. menaça de dénoncer ceux qui avaient reçu des "dons" de sa part. Cette menace déclencha un processus au terme duquel le Service de l'Hydraulique fit en sorte que le puits de M. I. soit financé par un projet de développement mis en œuvre dans la région. L'une des conditions préalables à la construction du puits était l'obtention de la liste de tous les demandeurs/bénéficiaires. Une fois le nombre requis de signatures de "bénéficiaires", le puits fut creusé et "transféré" aux bénéficiaires. Toutefois, en réalité, il s'avéra que les bénéficiaires/demandeurs n'étaient autres que les membres de la famille de M. I. ou ses voisins, déjà approvisionnés en eau. Actuellement, le seul usager/bénéficiaire est bien M. I. lui-même, lequel abreuve ses animaux librement du matin au soir. Le fait que M. I. ait la réputation d'être armé et violent dissuade les tiers de s'approcher du puits et de l'utiliser. M. I. est tellement convaincu qu'il s'agit de son propre puits qu'il a même fait appel à des puisatiers traditionnels pour augmenter la profondeur du puits de 2 m afin d'accroître son débit.

Source : étude de terrain.

La qualité des infrastructures hydrauliques

La qualité des infrastructures hydrauliques dans les zones pastorales devient aussi une véritable source de préoccupation. Au Niger, le monopole de l'Etat (OFEDES) sur la construction des puits a pris fin dans les années 1980 et le secteur privé est devenu un intervenant clé. Puisque des normes techniques semblables à celles appliquées par l'OFEDES étaient adoptées par les opérateurs privés, ces puits de la deuxième génération étaient (et sont toujours) qualifiés de puits de "type OFEDES", une assurance qualité implicite. Malheureusement, l'écart entre la théorie et la pratique n'a cessé de se creuser au fil du temps, en raison d'une inaptitude apparente de l'Etat (et des projets de développement) à garantir la qualité de la supervision des travaux techniques et le respect des cahiers des charges au cours des chantiers.

La qualité des infrastructures hydrauliques construites par le secteur privé s'est détériorée de façon spectaculaire, de même que les coûts ont chuté. Certains puits nouvellement construits au Niger ne durent pas plus de 5 ans, alors que l'amortissement d'un puits "de qualité" se fait normalement sur 30 ans au moins. Les puits cimentés doivent être désormais classés en deux catégories : les "vrais" puits OFEDES et les "faux" (voir le tableau ci-dessous).

La piètre qualité des infrastructures a des conséquences directes pour les éleveurs. Pour des raisons économiques et financières, les décisions de construire des points d'eau doivent se faire sur un horizon de 25 à 30 ans, afin de garantir que les frais d'entretien et les coûts d'amortissement soient gérables par les usagers. Cela a aussi des conséquences pour l'interface entre les droits au foncier et à l'eau. La capacité des éleveurs à accéder aux pâturages et à parcourir de vastes zones repose sur l'existence de mailles hydrauliques fiables. En effet, sans puits fonctionnels, le cheptel ne peut exploiter en sécurité les ressources disponibles chaque année.

Un "vrai" puits OFEDES	Un "faux" puits OFEDES
Seuls des entrepreneurs qualifiés et certifiés pouvant justifier d'une solide expérience sont utilisés.	N'importe quel entrepreneur est utilisé.
Des ancrages sont insérés dans le sol tous les 10 m afin de stabiliser le puits, ce qui limite le mouvement de la colonne.	Les ancrages ne sont utilisés qu'en haut, là où ils sont visibles. De ce fait, tout mouvement se répercute directement sur la colonne.
Un système à double captage est inséré au fond du puits dans les sols sableux.	Un simple captage est utilisé, même dans les zones sableuses.
Supervision très fréquente.	Supervision peu fréquente, voire absente.
Une eau abondante et propre est utilisée pour préparer le ciment, selon des dosages adéquats.	L'eau utilisée pour la préparation du ciment est en quantité limitée et sa qualité est mauvaise.
La proportion de ciment et d'armatures de fer dans le matériel est vérifiée de façon à ce que le ciment armé soit de bonne qualité.	Peu ou pas de contrôle de sorte que le ciment s'effrite très vite.
Le coffrage du puits doit être boulonné de façon à minimiser le glissement latéral.	Le coffrage du puits est superposé et non boulonné, ce qui donne facilement lieu à un glissement latéral.
Le puits dure généralement plus de 20 ans.	Le puits se délabre bien souvent dans un délai de 5 ans.

Les défis de la décentralisation

Au cours de la dernière décennie, les processus de décentralisation au Mali, au Burkina Faso et au Niger ont débouché sur la création de collectivités locales (les communes) qui ont reçu de l'Etat un certain nombre de "compétences". Au Niger, les communes peuvent par exemple intervenir dans divers secteurs comme l'éducation, la santé et l'eau. De tels transferts de compétences doivent s'accompagner d'un transfert parallèle des ressources financières requises. La législation sur la décentralisation prévoit que, dans le secteur de l'eau, les communes sont responsables de la construction des puits publics et de leur gestion. Toutefois, il existe des incohérences avec les dispositions prévues par le Code de l'Eau, qui avait été adopté avant la création des communes.

Depuis les années 1990, suite aux programmes d'ajustement structurel et à la redéfinition du rôle de l'Etat, la plupart des gouvernements sahéliens se sont progressivement désengagés de l'entretien périodique des points d'eau. Ce travail doit dorénavant être pris en charge par les usagers eux-mêmes. Alors que la construction des points d'eau continue de reposer essentiellement sur le budget de l'Etat ou les contributions des bailleurs de fonds, de nouveaux mécanismes de financement doivent donc être trouvés pour l'avenir. D'un côté, les usagers doivent payer des redevances permettant de couvrir non seulement les frais d'entretien des points d'eau, mais aussi une partie des coûts d'amortissement, sur une période d'environ 30 ans. D'un autre côté, on compte sur les communes nouvellement mises en place pour générer des revenus et en investir une partie dans les infrastructures hydrauliques, notamment les communes pour lesquelles les marchés à bétail constituent une source potentielle de revenus. En outre, on s'attend à ce que les communes s'intéressent aussi à prélever une part des taxes et redevances perçues par les comités de gestion autour des points d'eau pour leur entretien. Manquant de fonds et soumises à maintes pressions pour se montrer à la hauteur des attentes, on rapporte que certaines communes cherchent à s'approprier une partie de ces taxes.

L'approvisionnement en eau auprès des éleveurs et de leurs animaux dans le nouveau contexte de la décentralisation soulève ainsi une série de questions importantes :

- Dans quelle mesure les communes rurales seront-elles prêtes et capables d'assumer la gestion des points d'eau situés sur leur territoire ?
- Quelle sera leur relation avec les comités de gestion existants ?

- En quoi cela affectera-t-il les droits d'accès des communautés pastorales aux ressources en eau et en pâturages ?
- En quoi les pasteurs seront-ils impliqués dans la gestion des ressources pastorales situées dans les territoires de communes dont ils ne relèvent pas, mais qu'ils exploitent à certaines périodes de l'année ?
- Quelles conditions financières et autres les communes appliqueront-elles à l'accès à l'eau, en particulier vis-à-vis des pasteurs transhumants et quelles seront les implications pour la mobilité à une plus grande échelle, d'une commune à l'autre ?

4.4 Conclusion

Dans la plupart des pays sahéliens, l'implantation de points d'eau pastoraux ne fait pas l'objet d'une démarche spécifique répondant aux exigences des systèmes pastoraux. Au Niger, par exemple, les outils les plus communément utilisés pour évaluer la faisabilité d'un nouveau puits dans les zones pastorales sont les mêmes que ceux utilisés en milieu villageois sédentaire, en dépit des différences fondamentales qui existent entre les deux milieux. Jusqu'à présent, ce sont surtout les aspects techniques qui sont pris en compte dans la décision d'implanter un point d'eau pastoral : données démographiques humaines et animales (une densité plus élevée impliquant davantage de puits), hydrogéologie locale (les puits étant creusés là où les formations rocheuses confirment la présence de nappes), et l'existence d'autres puits publics dans la région.²⁰ Les questions liées au foncier, les aspects sociaux ayant trait à l'emplacement des puits, les besoins de la population qui profite des puits et les questions liées aux institutions chargées de la gestion des puits revêtaient une importance secondaire, quand elles n'étaient pas complètement laissées de côté.

De ce fait, les puits sont souvent localisés sans véritable dialogue préalable avec les futurs usagers. Parfois, les communautés ne veulent pas de nouveaux puits publics, car ces puits peuvent venir déstabiliser la situation, alors que les puits traditionnels fournissent déjà une offre en eau suffisante pour les besoins locaux. Les points d'eau à gros débit dans les zones pastorales attirent d'autres pasteurs et érodent la priorité des droits d'usage de l'eau et des pâturages dont jouissent les résidents sur la base du droit coutumier. Les puits publics peuvent aussi entraîner des conflits

20. L'existence de puits traditionnels et de puits privés modernes n'était d'ailleurs quasiment jamais prise en compte au moment de la construction de puits publics.

liés aux ressources, ainsi qu'une dégradation des parcours, car un nombre beaucoup plus élevé d'animaux peut pâturer dans l'espace environnant pour des périodes plus longues.

La situation est encore exacerbée par le fait que le succès des projets hydrauliques se mesure en résultats immédiatement quantifiables, et non par la qualité de l'intervention au fil du temps. Par conséquent, bien que des comités de gestion soient effectivement créés, cela se fait souvent très vite et de façon arbitraire, sans prévoir de véritable dialogue. On met donc en place des comités mal reconnus, qui ont bien du mal à faire appliquer les règles. Les comités de gestion dégénèrent rapidement en des systèmes de gestion non transparents, ce qui se solde souvent par une mainmise de l'élite locale et même par une appropriation privée des points d'eau et, par conséquent, des pâturages.

A eux seuls, les techniciens sont mal équipés pour résoudre les complexités liées à l'organisation sociale et au dialogue avec les communautés pastorales. Il faut un investissement social pour créer des structures de gestion appropriées qui répondent aux besoins et aux exigences des systèmes pastoraux. Ce travail d'établissement de systèmes de prise de décision prend du temps ; c'est un processus complexe qui ne débouche pas nécessairement sur le résultat escompté au début du projet.

Des efforts doivent aussi être déployés pour créer un cadre législatif incitatif. Etant donné les liens étroits entre l'accès à l'eau et l'accès au foncier, la législation relative à l'eau (au Niger, le Code de l'Eau) et les autres législations pertinentes (au Niger, le Code Rural et la législation sur la décentralisation) doivent être cohérentes et non contradictoires. Pour que les comités locaux soient efficaces, ils doivent être épaulés par une législation qui leur donne suffisamment de poids pour leur permettre d'élaborer et de faire appliquer des règles de gestion des ressources. De surcroît, le statut juridique des différents types de points d'eau (puits traditionnels ou modernes, points d'eau publics) doit être sans ambiguïté du point de vue de la loi et de son application. Ces questions et quelques autres seront analysées de manière plus approfondies dans la conclusion générale de l'étude (chapitre 6).

5. Zones humides

LORENZO COTULA ET CED HESSE

5.1 Vue d'ensemble

Ce chapitre n'entend pas fournir un examen détaillé des questions que soulèvent les zones humides. Au lieu de cela, il identifie certains des enjeux clés sur les droits à l'eau et au foncier liés aux zones humides et il présente une étude de cas pour illustrer certains d'entre eux. Cette étude de cas s'inspire à la fois d'un examen de la littérature et de documents non publiés générés par un programme antérieur de l'IIED ("Régime foncier pastoral et décentralisation au Mali", financé par l'agence norvégienne de développement et de coopération NORAD ; Cissé, 2001 et 2002, et Cissé & Konaté, 2003).

Selon la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, les zones humides sont "des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée" (article 1.1). L'abondance d'eau (qu'elle soit due à des inondations saisonnières, à un couvert permanent ou autre) est leur caractéristique écologique dominante. Ceci a des répercussions pour le couvert végétal – et pour les moyens de subsistance.

Dans les zones arides comme le Sahel, les zones humides revêtent une importance stratégique. Elles constituent typiquement la base des moyens de subsistance de très nombreux utilisateurs de ressources. Dans les plaines inondées saisonnièrement, les pêcheurs et les cultivateurs peuvent utiliser la même étendue de terres/d'eau à différentes époques de l'année. Les éleveurs peuvent venir dans la zone durant la saison sèche, en quête de pâturages verts pour leurs troupeaux. La complexité des stratégies de subsistance rivales et de droits d'utilisation qui se chevauchent n'a d'égale que la complexité de l'écosystème.

Il y a beaucoup de recouvrements entre les questions relatives aux zones humides et celles abordées dans les deux chapitres précédents. Nombre de périmètres irrigués sahéliens et de points d'eau pastoraux sont construits sur des bas-fonds humides. De ce fait, nombre des questions

examinées dans le cadre de l'irrigation et des points d'eau pastoraux seraient tout aussi pertinentes sous cette optique – et nous n'allons pas les répéter.

En revanche, les questions abordées dans ce chapitre présentent des différences notables. Tout d'abord, alors que les chapitres sur l'irrigation et les points d'eau pastoraux traitaient principalement des implications en termes d'occupation foncière des interventions humaines pour améliorer les infrastructures hydrauliques, ce chapitre traite avant tout d'un type d'habitat naturel : les zones humides. Toutefois, les questions des droits aux ressources abordées ici ont des répercussions pour les interventions visant à promouvoir une meilleure gestion de cet habitat.

Deuxièmement, dans les écosystèmes des zones humides, il existe des relations d'interdépendance entre les droits aux différentes ressources naturelles – non seulement l'eau et les terres, mais aussi les ressources halieutiques, les pâturages et autres ressources. Dans notre étude de cas sur le Delta intérieur du fleuve Niger (Mali), par exemple, la ressource probablement la plus prisée est une graminée qui apporte une haute valeur nutritionnelle durant la saison sèche ("*Echinochloa stagnina*", communément appelée "*burgu*"). Pour apprécier cette complexité, ce chapitre élargit la portée de l'analyse, passant d'une optique centrée sur les droits au foncier et à l'eau aux liens entre les droits sur toutes les ressources naturelles qui existent dans un territoire donné.

Enfin, du fait de leur importance stratégique, les zones humides soulèvent des questions non seulement au niveau local et national, mais aussi dans les arènes régionales et internationales. Les prochaines sections décrivent certains de ces principaux défis.

Réconcilier des utilisations rivales des ressources

Dans les zones humides, différentes formes d'utilisation des ressources (par ex. agriculture, pêche et élevage) peuvent avoir lieu sur le même espace, soit simultanément soit tour à tour (par ex. en fonction des inondations saisonnières). La rivalité pour l'accès aux ressources entre les différents groupes d'utilisateurs peut donner lieu à des tensions. Ainsi, les terres fertiles saisonnièrement inondées peuvent être utilisées pour l'agriculture (par ex. comme champs de riz) ou pour le pastoralisme (comme "bourgoutières"). Or, dans de nombreux endroits, les pâturages ont été



Photo : Brigitte Thébaud

Piroguiers sur le fleuve Niger à hauteur de Gao (Mali, 2005)

convertis en champs de riz, souvent avec l'appui, tacite ou non, des pouvoirs publics. De même, des tensions peuvent se produire entre les communautés piscicoles et agricoles (voir l'encadré 5.1). Des tensions pour l'accès ou le contrôle des zones humides peuvent dégénérer en de violentes confrontations, voire même en des différends internationaux (voir l'encadré 5.2).

L'interdépendance étroite des ressources et de leurs utilisations dans les zones humides engendre des défis pour les politiques et les programmes gouvernementaux, qui ont le plus souvent une portée sectorielle. En principe, la législation régleme l'eau, le foncier, les ressources halieutiques et pastorales et différentes institutions peuvent être chargées de chacun de ces secteurs, mais l'interaction entre ces ressources et/ou ces activités est le plus souvent laissée de côté.

Au niveau local, des expériences sont menées pour mettre au point des mécanismes institutionnels afin de réconcilier des utilisations rivales des ressources. Des accords entre les parties prenantes locales appelées conventions locales sont de plus en plus répandues au Sahel, que ce soit dans les zones humides ou non. En gros, il s'agit d'accords contractuels négociés et approuvés par tous les utilisateurs d'un espace territorial, en vue de réglementer l'accès aux ressources et leur utilisation. Les agences de développement encadrent le processus par le biais duquel les différents utilisateurs sont identifiés, amenés autour de la table de négociation sur une base équitable et pris en charge tout au long de la conception et de la mise en œuvre de l'accord. L'accord est ensuite officiellement sanctionné par les collectivités locales (et devient alors un arrêté municipal) ou par les pouvoirs publics (à savoir le préfet).

Encadré 5.1 Un conflit entre agriculteurs et pêcheurs au bord du Lac Korientzé au Mali

Situé au nord du Delta intérieur du fleuve Niger, le lac Korientzé assure les moyens de subsistance de multiples utilisateurs. Les paysans exploitent les abords du lac et les éleveurs emmènent leurs troupeaux paître sur les bourgoutières. La pêche de subsistance est aussi pratiquée par des communautés locales. En outre, en janvier, les pêcheurs *bozo* non résidents gagnent le lac. Leur accès aux ressources dépend des accords passés avec le maître des eaux en ce qui concerne l'accès au lac, et avec les paysans *bambara* pour ce qui est de l'établissement de leurs installations provisoires. Les nouveaux arrivants versent une redevance au maître des eaux, un membre de la communauté piscicole locale.

En 1999, un conflit a éclaté entre les pêcheurs non résidents et un des villages de paysans *bambara*. Le conflit semblait porter sur une technique de pêche (la fourrière). Cette technique est alléguée nuire à l'environnement et les paysans locaux veulent l'interdire. Au-delà de ce différend, toutefois, on devine une tentative du village *bambara* de faire valoir ses droits sur le lac et d'obtenir une proportion de la redevance. Celle-ci constitue une somme non négligeable pour l'économie locale. Jusqu'en 1999, le maître des eaux versait un pourcentage de la redevance aux villages *bambara*. Cette pratique a pris fin lorsqu'un nouveau maître des eaux a pris ses fonctions cette année-là. Ces dernières années, des conflits frontaliers entre villages *bambara* ont aussi éclaté. Ceci est dû au fait que des villages rivaux tentent de prendre le contrôle des terres, qu'ils peuvent ensuite affecter à des pêcheurs de passage moyennant le paiement d'une redevance. Depuis 2002, une ONG travaille dans cette région afin de promouvoir une gestion partagée des ressources naturelles.

Source : Lavigne Delville & Hochet (2005).

Encadré 5.2 Quand les tensions liées aux droits aux ressources s'enveniment en un conflit de souveraineté : le cas de l'île de Lété

En juillet 2005, la Cour internationale de justice (CIJ) a statué sur un différend frontalier entre le Bénin et le Niger. Le différend concernait l'appartenance des îles du fleuve Niger et de son affluent le Mékrou. La plus grande d'entre elles est l'île fertile de Lété (qui fait quelque 40 km²). Au moment de l'indépendance, de violentes confrontations ont eu lieu sur l'île. Des incidents ont également eu lieu en 1993 et en 1998. En 2001, les deux pays ont signé un Accord spécial décidant de porter l'affaire devant la CIJ.

A l'origine du conflit figurent des tensions entre des utilisateurs rivaux de ressources, notamment des éleveurs et des cultivateurs. D'un point de vue historique, l'île de Lété a été mise en valeur par des cultivateurs Dendi originaires d'un village qui se trouve aujourd'hui au Bénin ; des éleveurs peuls y venaient périodiquement du Niger et d'ailleurs. A l'époque de la colonisation, un nombre croissant de Peuls du Niger s'installèrent sur l'île. Or les terres fertiles de l'île constituent une ressource stratégique (dite "zone de repli") pour les éleveurs nigériens durant la saison sèche. Depuis l'indépendance, des conflits à répétition ont éclaté du fait des contestations foncières et de l'endommagement des cultures provoqué par le passage du bétail.

La CIJ a déterminé la frontière entre les deux pays le long des fleuves Niger et Mékrou. La Cour a appliqué les principes du droit international. A ce titre, il n'est fait aucune référence aux questions liées aux droits sur des ressources locales. Au lieu de cela, elle applique le principe du caractère intangible des frontières héritées du colonialisme – y compris les anciennes démarcations administratives coloniales qui devinrent les frontières internationales après l'indépendance (les deux pays étaient des colonies françaises). S'étant satisfaite que l'administration coloniale chargée de l'île de Lété était celle basée au Niger, la Cour a statué que l'île appartenait au Niger.

Source : CIJ, *Affaire du différend frontalier (Bénin/Niger)*, Arrêté du 12 juillet 2005 ; et autres documents sur l'affaire (mémoires et contre-mémoires des parties).

Etablir des accords de partage de revenu équitables et une gestion efficace

Compte tenu de l'importance stratégique des zones humides, le contrôle de l'accès à ces zones peut engendrer des richesses substantielles et, avec la monétarisation de l'économie, des apports en trésorerie impressionnants. Ceci ne fait qu'exacerber la concurrence entre différentes institutions pour le contrôle exercé sur ces ressources. Les autorités publiques tant centrales que locales légalement habilitées à gérer les ressources des zones humides doivent accepter les institutions "coutumières" qui revendiquent leur légitimité de par la "tradition" mais qui sont de plus en plus motivées par la réalisation de profits privés. Ce sont le plus souvent les chefs coutumiers qui tirent le meilleur parti des apports

de capitaux associés aux ressources des zones humides. Sur les rives nigériennes du lac Tchad, par exemple, l'accès aux ressources est de facto réglementé par les chefs locaux (les "*lawan*") qui appliquent le droit "coutumier". La Loi de 1978 sur l'occupation foncière au Nigeria, qui confie aux gouverneurs de l'Etat la propriété foncière et la gestion foncière aux collectivités locales, n'est pas appliquée. En contrepartie d'un accès aux terres arables, aux pâturages ou aux ressources halieutiques, le *lawan* reçoit des revenus substantiels. S'il est vrai que ces revenus devraient être transmis aux collectivités locales, ce n'est pas ce qui se passe dans la pratique (Sarch, 2000). On observe des cas de figure semblables dans le Delta intérieur du Niger au Mali avec les *jowro* (voir plus loin, la section 5.2). Ceci soulève des questions quant à la nature démocratique de la prise de décision concernant l'utilisation des ressources et quant à la distribution des revenus générés par l'utilisation des ressources.

Promouvoir la conservation et l'utilisation durable

En tant qu'écosystèmes précieux et fragiles, les zones humides exigent des efforts particuliers de conservation et d'utilisation durable. En un mot, la Convention de Ramsar de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale prévoit : (i) la *conservation* des zones humides incluses dans la "Liste des zones humides d'importance internationale" – chaque état devant désigner au moins une zone humide de ce type sur son territoire ; et (ii) l'*utilisation durable* ("utilisation rationnelle", aux termes de la Convention) de toutes les zones humides sur les territoires des parties contractantes. Le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont toutes des parties à la Convention. Parmi les zones humides de leur territoire figurant sur la Liste, on peut citer le lac Tchad (Niger), le parc national W (Niger, Burkina Faso) et le Delta intérieur du fleuve Niger (Mali).

Sur le terrain, les projets en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation durable peuvent avoir des implications en termes de droits aux ressources. Aux yeux des utilisateurs des ressources locales, les particuliers et les groupes impliqués dans le projet consolideraient leurs revendications sur les ressources – par le biais de mécanismes semblables à ceux déjà examinés du point de vue des projets d'irrigation et des points d'eau pastoraux (voir par ex. la section 3.2 et l'encadré 5.1 qui précède). Ce point a été documenté, par exemple, dans une étude de cas sur un projet de conservation dans la région de Gourma du fleuve Niger (Mali). Ce projet portait sur la signature d'un accord entre les pouvoirs publics, une

ONG norvégienne et des groupes d'éleveurs locaux, visant à limiter l'accès aux pâturages dégradés ("bourgoutières") pour permettre leur régénération (Laurent & Mathieu, 1995). La signature de ce type d'accord avec certains utilisateurs des ressources locales plutôt que d'autres renforcerait de facto les revendications sur les ressources des utilisateurs parties à l'accord. Il est donc très important d'identifier tous les utilisateurs des ressources – une tâche qui est rendue plus difficile par la multiplicité des utilisateurs et par la mobilité saisonnière de certains d'entre eux (par ex. les éleveurs et les pêcheurs non résidents).

5.2 Le *jowro* : gardien des communs ou affairiste sans scrupule ?

Les *jowro* sont des personnages très contestés. Pour certains, ils sont les gestionnaires légitimes et coutumiers des pâturages du Delta intérieur du fleuve Niger au Mali, fonction qui a été officialisée par la *Dina* de Sekou Amadou au XIX^{ème} siècle (Cissé & Konaté, 2003 ; Kassibo, 2001 ; Legrosse, 1999 ; Moorehead, 1998). Pour d'autres, ils ne sont rien de plus que des affairistes sans scrupule qui vendent des droits d'accès à des pâturages qui sont vitaux en saison sèche (en particulier la graminée *burgu* très prisée en saison sèche, *Echinochloa stagnina*), voire même les terres sur lesquelles, aux yeux du droit coutumier, ils n'ont aucun droit de propriété.

La controverse est essentiellement une lutte de pouvoir pour s'emparer du contrôle des *bourgoutières* et des énormes profits qui peuvent être réalisés en réglementant leur accès par les troupeaux des résidents et des non résidents. Les enjeux économiques et politiques sont énormes et ne cessent d'augmenter avec le temps. Alors que dans le passé les conditions d'accès étaient davantage réglementées par des relations sociales et le besoin d'ériger des réseaux d'échanges réciproques, ces dernières années, le système est devenu de plus en plus motivé par l'appât du gain personnel. Les sommes d'argent impressionnantes que les *jowro* peuvent amasser en vendant des droits d'accès aux pâturages aux bergers de passage représentent un enjeu économique majeur.

L'émergence des collectivités locales élues démocratiquement suite aux réformes sur la décentralisation au Mali fait entrer en scène un nouvel acteur. Ce qui vient encore compliquer la situation. Aux termes des lois sur la décentralisation, les communes ont l'autorité de gérer les ressources naturelles qui relèvent de leur juridiction, y compris, dans le cas du Delta

intérieur du fleuve Niger, les bourgoutières si hautement prisées. Elles sont aussi habilitées à conserver les revenus générés par la bonne utilisation et la bonne gestion de ces prairies et des autres ressources naturelles. Il est vital de réconcilier les revendications historiques du *jojoro* avec celles des collectivités locales pour garantir une gestion durable et équitable du Delta intérieur du fleuve Niger et pour la réussite future du processus de décentralisation dans cette région très densément peuplée du Mali.

De la conquête à la réglementation

Le Delta intérieur du fleuve Niger est une zone qui revêt beaucoup d'importance stratégique à l'échelle nationale et internationale. C'est la plus grande zone humide enclavée d'Afrique de l'Ouest ; elle renferme des écosystèmes d'une diversité, d'une richesse et d'une complexité exceptionnelles. Les inondations annuelles mettent 25 000 à 30 000 km² de terres "supplémentaires" en production (Moorehead, 1998). Outre des ressources considérables en termes de vie sauvage,²¹ le delta renferme des terres agricoles très riches et les pâturages de saison sèche à haute valeur nutritive que l'on appelle communément les *burgu* (*Echinochloa stagnina*). Plus d'un demi-million d'habitants résident à l'intérieur du delta, comme pasteurs, pêcheurs ou paysans ; ensemble ils sont à l'origine de 40 % du cheptel national et comptent pour 90 % de la prise piscicole nationale (Cissé & Konaté, 2003).

D'un point de vue historique, les pasteurs Fulbé ont dominé les modèles d'utilisation des terres et les droits régissant les règles d'occupation pour l'accès aux ressources du delta. Arrivés en vagues successives à partir du XIII^{ème} siècle, ils se sont peu à peu disséminés dans tout le delta, s'emparant de terres sur lesquelles ils contrôlaient l'accès aux pâturages. Au départ, l'accès aux ressources était réglementé par le chef de clan (*ardo*), qui régissait le mouvement saisonnier du troupeau en fonction des inondations. En période d'inondation, les droits d'exploiter les terres revenaient aux pêcheurs et aux paysans, mais après la décrue, l'*ardo* contrôlait le calendrier et le cycle du régime de pâturage du clan ainsi que les conditions d'accès des troupeaux des pasteurs migrants (Moorehead, 1998). Avec le temps, un système de gestion des pâturages plus complexe s'est développé, l'*ardo* déléguant la responsabilité de la

21. Le Delta intérieur du fleuve Niger abrite plus de 350 espèces d'oiseaux migrateurs, 138 espèces de poissons et de nombreux reptiles, amphibiens et mammifères, y compris des hippopotames et des lamantins (www.ramsar.org/wwd/4/wwd2004_rpt_mali1.htm).

gestion des pâturages du village (*harrima*) au *dioum-ouro*, ou *jowro* (Cissé & Konaté 2003 ; Moorehead 1998 ; Gallais 1967 cité dans Moorehead 1998).²²

Au XIX^{ème} siècle, l'Etat théocratique de Sekou Amadou (la *Dina*), en battant l'*ardo*, en sédentarisant la population du delta et en divisant les ressources pastorales du delta en 37 territoires (les *leyde*) renforça la position du *jowro* comme "maître des pâturages" au sein de son *leyde* (Cissé & Konaté, 2003 ; Moorehead, 1998). La *Dina* organisait le système pastoral en fonction d'un ensemble de règles très strictes, qui réglementait les va-et-vient du bétail dans le delta. Cette approche consolidait le pouvoir entre communautés sédentaires représentées par le *jowro*, au sein d'un ordre socio-économique qui favorisait l'économie pastorale plutôt que la pêche ou l'agriculture (Moorehead, 1998). C'était néanmoins un système efficace pour l'attribution et le contrôle de l'accès aux riches ressources du delta pour les résidents comme pour les populations de l'extérieur.

Confusion institutionnelle

La politique coloniale française, notamment du point de vue foncier, a fragilisé le système coutumier concernant la réglementation de l'accès aux ressources et c'est elle qui a jeté les fondations de la dégradation des ressources et des conflits qui caractérisent désormais la région. Parmi les mesures spécifiques figuraient une législation décrétant que toutes les terres "vacantes" (c.-à-d. les jachères à long terme ou les terres exploitées de façon saisonnière) étaient ramenées sous le domaine privé de l'Etat,²³ de même que des directives spécifiant les dates auxquelles le bétail devait entrer et sortir des pâturages de saison sèche. La première clause créait de facto un système d'occupation mixte qui permettait à certains groupes d'accéder à des ressources productives auxquelles ils n'avaient pas accès aux yeux des systèmes coutumiers. Quant aux directives, elles fragilisaient la capacité du *jowro* à réglementer le nombre et le calendrier des troupeaux qui entraient dans son *leyde*, en particulier vis-à-vis des personnes de l'extérieur (Kassibo, 2001 ; Moorehead, 1998). Les politiques d'occupation foncière et de développement adoptées par une série de gouvernements postérieurs à l'indépendance n'ont fait qu'exacerber

22. Le dioum-ouro, littéralement le chef du village, était aussi responsable des communautés agricoles.

23. Décret portant régime d'occupation foncière du 24 juillet 1906.

cette situation. La prolifération d'institutions publiques impliquées d'une manière ou d'une autre dans l'attribution de l'accès aux ressources, souvent sans la moindre consultation entre elles, a créé une situation d'accès libre et encore affaibli les pouvoirs du *jowro*. L'effet cumulé de ces mesures a été l'ouverture progressive des ressources du delta à des gens de l'extérieur, sans pour autant s'assurer que leur nombre et leur mode de production étaient réglementés efficacement soit par l'Etat soit par des autorités coutumières (Moorehead, 1998).

La société Fulbé et le cadre social au sein duquel évoluent les *jowro* ont également été affaiblis par les sécheresses des années 1970 et 1980 et par la monétisation croissante de l'économie du delta. Dans le passé, les *jowro* avaient des comptes à rendre aux *suudu baaba*,²⁴ qui choisissaient les *jowro* sur la base de leurs compétences en matière de soins du bétail et de leur intégrité personnelle. La *suudu baaba* jouait aussi un rôle pivot dans le suivi des activités du *jowro*, pour veiller à ce qu'elles contribuent à la bonne gestion des ressources du Delta (Cissé & Konaté, 2003 ; Kassibo, 2001). Au fil du temps cependant, l'autorité de la *suudu baaba* comme force régulatrice a décliné. Le poste de *jowro* devient de plus en plus une affaire privée ou familiale sans consultation de la communauté plus vaste. Les familles les plus en vue qui se font concurrence pour l'obtention du poste de *jowro* "achètent" le soutien des membres du clan et des institutions publiques pour appuyer leurs prétentions au titre. La privatisation et la vente des bourgoutières par le *jowro* devient de plus en plus monnaie courante.

La décentralisation va-t-elle résoudre le problème ou l'aggraver ?

La décentralisation au Mali offre aux résidents du Delta de réelles opportunités pour se faire entendre à propos de la gestion des ressources naturelles. Les autorités locales (municipalités rurales) se sont vues confier la responsabilité de la gestion des ressources naturelles qui relèvent de leur juridiction, y compris, dans le cas du Delta intérieur du fleuve Niger, des pâturages comme les bourgoutières si prisées. Selon la loi, elles sont tenues de consulter les communautés locales de leur juridiction et de

24. *Suudu-baba*, littéralement "la maison des pères" en *fulfulde*. Dans le Delta intérieur du fleuve Niger, ce terme concerne deux groupes distincts mais liés entre eux. D'un côté, il fait référence à un groupe d'éleveurs qui prétend descendre du même ancêtre (un clan) et au sein duquel un *jowro* est élu. D'un autre côté, il fait référence à la communauté plus vaste composée de tous les groupes ethniques résidents qui vivent sur l'espace territorial (pêcheurs, agriculteurs, etc.).

veiller à des processus de planification et de prise de décision équitables et participatifs. On compte aussi sur les ONG et les projets de développement des bailleurs pour travailler avec ces organes publics locaux élus pour ce qui concerne le financement et la mise en œuvre des projets de développement locaux. En théorie, le cadre institutionnel général est en place pour rectifier la situation et ramener les ressources du delta dans le giron du contrôle local. Dans la pratique toutefois, il subsiste maints défis.

Parmi toutes ces questions, la première consiste à résoudre les relations entre le *jowro* et les autres institutions coutumières d'un côté, et les communes nouvellement établies de l'autre, notamment pour ce qui a trait au contrôle des bourgoutières de grande valeur et des ressources financières énormes qu'elles engendrent. Bien que les lois sur la décentralisation délèguent aux communes la charge de la gestion des ressources naturelles sur leur territoire, ces dispositions ne sont pas appliquées en raison du manque de réglementation et de décrets de mise en œuvre. Les *jowro*, dans leur enthousiasme afin de conserver leur contrôle sur les taxes qu'ils perçoivent pour l'accès qu'ils accordent aux ressources clés, sont fort bien placés comme gestionnaires légitimes des prairies du delta, une position appuyée tacitement par les différentes communautés locales qui tirent parti du *statu quo*. La légalité, et la légitimité croissante des prétentions du *jowro* sont toutefois contestées par les organes publics nouvellement élus, qui considèrent que les redevances versées par le *jowro* leur appartiennent de plein droit pour leur permettre de financer des plans de développement locaux. Cependant, la situation n'est pas si simple qu'il y paraît car de nombreux *jowro* ont réussi à se jouer des politiques du système multipartite et ont été démocratiquement élus comme maires ou conseillers municipaux, ce qui vient brouiller les démarcations entre prérogatives coutumières contestées et pouvoirs juridiques clairement définis. Le fait que les limites territoriales des municipalités rurales récemment établies ne suivent pas celles des *leyde* (les unités territoriales coutumières instaurées par la *Dina*) vient encore compliquer la situation. Il est intéressant de noter que la plupart des communes n'ont pas encore cherché à clarifier leurs frontières territoriales par crainte des conflits fonciers que cela pourrait engendrer (Cissé & Konaté, 2003).

La loi foncière et les autres lois de gestion sectorielle des ressources naturelles contredisent les caractéristiques physiques et sociales des ressources qu'elles tentent de réglementer. Les politiques et la législation sectorielles ne reconnaissent pas suffisamment les caractéristiques uniques

du régime foncier du delta. Celles-ci sont basées sur un système de multiplicité des droits d'utilisation des ressources, qui changent d'une saison à l'autre afin de se plier à l'évolution du milieu physique. La Charte pastorale de 2001 a le potentiel de s'attaquer à certaines de ces questions. En réglementant une activité (le pastoralisme) et ses relations avec les autres formes d'utilisation foncière (par ex. l'agriculture), elle se penche sur l'accès aux différentes ressources naturelles (pâturages, eau) au lieu de se concentrer sur une ressource unique. Elle délègue aux autorités locales la gestion des ressources naturelles et elle exige de celles-ci qu'elles s'acquittent de cette fonction en collaboration avec les groupes d'usagers et la société civile. Ces cadres de concertation peuvent offrir une tribune pour rassembler différents intérêts en matière de ressources, y compris ceux des *jowro*. Toutefois, au moment de la rédaction de ce document, la Charte manquait encore de règles de mise en œuvre pour définir les modalités de son application pratique. A ce titre, elle ne présente qu'un effet opérationnel limité. En outre, alors que la Charte réglemente l'accès aux bourgoutières communautaires, elle ne se penche pas sur les revendications ayant trait aux bourgoutières privées. Ceci laisse une certaine marge de manœuvre aux *jowro* qui revendiquent un droit de propriété sur certaines bourgoutières (Thébaud, communication personnelle).

La bonne gestion des ressources dans le Delta intérieur du fleuve Niger a peu de chance d'être résolue soit par l'exclusion des *jowro* du fait l'Etat, soit par leur réintégration officielle à l'exclusion des communes ou d'autres acteurs. Le rôle historique des *jowro* ne peut pas être ignoré mais il doit être redéfini de façon consensuelle et réfléchi par tous les intéressés. L'encadrement de ce processus n'est pas une tâche aisée compte tenu des niveaux de pauvreté, du manque de sensibilité à l'environnement politique au sein de la population locale, des puissants enjeux politiques et économiques et du manque de vision commune chez les parties prenantes concernant leurs rôles potentiels en matière de gestion des ressources dans le contexte de la décentralisation.

6. Conclusion

LORENZO COTULA

6.1 Vue d'ensemble

Cette étude a exploré les liens entre la tenure foncière et les droits à l'eau au Sahel. Ce faisant, elle s'est concentrée sur deux secteurs clés de l'interface entre les droits fonciers et les droits à l'eau (l'irrigation et les points d'eau pastoraux) et elle a touché du doigt un troisième secteur (les zones humides). L'étude a adopté une approche socio-juridique. Elle a conjugué l'analyse de textes juridiques à un examen des études de terrain issues de diverses disciplines de sciences sociales et à des travaux de terrain d'origine. Les travaux de terrain se sont axés sur des périmètres irrigués dans la vallée du fleuve Sénégal au Sénégal et sur les points d'eau pastoraux à Zinder au Niger.

Dans les zones arides comme le Sahel, les terres et l'eau sont des ressources rares et précieuses. Que ce soit dans les périmètres irrigués, autour des points d'eau pastoraux ou dans les zones humides, cette étude a découvert qu'il existait une âpre concurrence entre les différentes utilisations des ressources et les divers groupes d'intérêts – entre élevage et agriculture, agrobusiness et petits exploitants, "autochtones" et "migrants", et même entre hommes et femmes.

L'interface entre les droits à l'eau et les droits fonciers est au cœur de cette rivalité. Creuser des puits pastoraux privés ou s'approprier des puits publics constituent des stratégies pour s'accaparer des ressources collectives et obtenir des droits exclusifs d'utilisation des terres/de l'eau (voir la section 4.3 qui précède). Les points d'eau pastoraux à accès libre de facto ont attiré un nombre accru d'éleveurs, fragilisant les droits prioritaires d'utilisation des terres et de l'eau des communautés locales (section 4.2). Les "migrants" cherchent à renforcer leurs revendications foncières en manipulant les projets d'irrigation (voir la section 3.2 qui précède). Les petits exploitants perdent leur droit d'accès aux parcelles irriguées parce qu'ils ne paient pas la redevance eau (voir la section 3.3 qui précède). Les gouvernements se tournent de plus en plus vers l'agrobusiness pour promouvoir une utilisation productive des terres irriguées et pour élargir les infrastructures hydrauliques (section 3.3). Le développement de périmètres irrigués prive les éleveurs d'accès aux pâturages et aux points

d'eau (section 2.4). De surcroît, les zones humides constituent un théâtre de tensions entre utilisateurs rivaux, théâtre où les chefs coutumiers s'approprient les ressources et les revenus (chapitre 5).

Cette situation soulève des défis pour les politiques et les programmes de développement. Les prochaines sections examinent brièvement certains de ces défis.

6.2 Comblent l'écart entre les politiques et les programmes sur l'eau et le foncier

Les programmes de développement d'infrastructures hydrauliques peuvent améliorer l'accès à l'eau pour l'agriculture. Toutefois, dans le passé, le fait de ne pas tenir compte des droits de propriété dans les projets de développement hydrauliques – que ce soit en rapport avec des périmètres irrigués ou avec des points d'eau pastoraux – a fini par fragiliser la sécurité foncière, par fomenter des conflits fonciers et par contribuer à la dégradation des ressources. Les élites locales ont exploité leur accès aux ressources, aux contacts et aux informations pour manipuler les interventions extérieures à leur avantage. Les utilisateurs de ressources – groupes "autochtones" et groupes "migrants", cultivateurs et éleveurs – ont utilisé les projets de développement hydrauliques pour étayer leurs revendications foncières.

On en déduit qu'il faut prendre les questions foncières au sérieux dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'infrastructures hydrauliques. Cela exige une solide appréciation des régimes complexes de tenure des ressources locales. Les décisions clés en matière de développements hydrauliques doivent être prises à la lumière non seulement des facteurs géophysiques et techniques mais aussi des considérations foncières. Ceci concerne les décisions quant à la construction des infrastructures, leur emplacement, leur nature, leur régime de gestion et même leur nom (voir par ex. la section 3.2). Une concertation poussée de tous les utilisateurs des ressources locales (résidents et non résidents) s'impose pour veiller à ce que les questions foncières locales soient correctement prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Il convient d'établir clairement qui a des droits sur quoi à la fin de l'intervention – y compris les droits de gestion et d'utilisation des terres, de l'eau et des infrastructures. Lorsque des droits

fonciers préexistants sont perdus ou érodés du fait d'un programme hydraulique, une compensation doit être accordée. Cette compensation peut être en espèces ou en nature (par ex. sous forme d'accès aux parcelles "aménagées" par le programme hydraulique). Les solutions doivent être à la fois compatibles avec la législation et acceptables par les utilisateurs locaux (voir la section 6.3).

Au niveau politique, il est nécessaire de promouvoir une meilleure coordination entre les politiques et la législation en matière d'eau et de foncier. Au Sahel tout comme ailleurs, la loi a évolué vers une dissociation totale entre les droits fonciers et les droits à l'eau. A quelques exceptions près (par ex. le Code rural du Niger), la législation est en principe de portée sectorielle et différentes lois réglementent les ressources comme le foncier et l'eau. Les lois sur le foncier et l'eau ont souvent évolué avec bien peu de coordination et même, à certains égards, dans des directions opposées. La législation récente en matière de décentralisation peut contenir des dispositions qui viennent contredire les lois sectorielles sur les ressources naturelles. Les institutions gouvernementales tendent aussi à être sectorielles, ce qui fait qu'il est plus difficile d'aborder des questions soulevées par l'interface entre les droits sur différentes ressources – en l'espèce, entre le foncier et l'eau. Les chapitres sur l'irrigation et les points d'eau pastoraux ont identifié tout un ensemble de domaines problématiques dans cette interface. En outre, le chapitre sur les zones humides a illustré les liens très étroits qui existent de facto entre l'accès à des ressources aussi diverses que le foncier, l'eau, les pâturages et les richesses halieutiques.

Dans la pratique, une certaine "division des tâches" entre différents textes juridiques et différentes institutions est inévitable. Au Niger, alors que le Code rural vise à réglementer toutes les activités socio-économiques des zones rurales, l'eau est régie par le Code de l'eau. Le défi consiste à établir une cohésion et une coordination efficaces entre différentes lois et institutions. Ceci exige, avant tout, l'élimination des contradictions qu'il peut y avoir à l'intérieur même des instruments législatifs et entre eux – par exemple les contradictions évoquées plus haut entre le Code rural du Niger et son Code de l'eau (section 4.2). Là où la législation sur les ressources naturelles est antérieure à la décentralisation, elle doit être révisée à la lumière de la dévolution des pouvoirs qu'entraîne la législation sur la décentralisation. De surcroît, il faut qu'il y ait cohésion entre les lois foncières et les lois sur l'eau. Au besoin, par

exemple, la législation relative à l'eau doit aborder les questions foncières que soulèvent ses dispositions. A titre d'exemple, citons les dispositions prévues dans la Loi burkinabé d'orientation sur la gestion de l'eau de 2001 concernant la compensation en cas d'altération des droits fonciers du fait d'une intervention liée à l'eau (article 11).

6.3 Résorber les tensions entre les cadres juridiques nationaux et les pratiques locales

Une question qui ressort à tous les niveaux de cette étude concerne l'écart qui existe entre ce que disent les registres statutaires et ce qui se passe dans la pratique. La législation régleme la gestion et l'accès au foncier, à l'eau et aux infrastructures hydrauliques (installations d'irrigation, points d'eau pastoraux). Toutefois, l'application de cette législation est semée d'embûches. Et cela malgré les efforts particuliers déployés par les gouvernements sahéliens pour régleme la gestion et l'accès aux ressources dans les périmètres irrigués et les infrastructures hydrauliques pastorales financés par les deniers publics. Ce manque de mise en œuvre est en grande partie dû à un manque de capacités au sein des institutions publiques pour faire pleinement appliquer la loi. Il traduit aussi un problème plus profond – la disparité entre la loi et les besoins des utilisateurs des ressources locales.

Dans les zones pastorales, les systèmes de gestion des ressources locales, centrés autour de droits prioritaires sur les puits "traditionnels", ont été fragilisés par des décennies d'absence de reconnaissance dans les textes juridiques. Et, dans les zones aménagées, si la législation interdit en principe la location et la vente de terres, celles-ci sont monnaie courante dans nombre de périmètres irrigués. Les locations de terrain constituent un élément important des stratégies de subsistance de bon nombre d'agriculteurs – leur permettant de rembourser une dette ou de payer la redevance eau en période de détresse, sans perdre accès à leur parcelle à plus long terme. Pour harmoniser la loi et la pratique, il faudrait peut-être légaliser ce type d'accords de location pour les petits exploitants, tout en prévoyant des clauses de sauvegarde contre les abus.

Dans ce contexte, le lien entre les systèmes fonciers locaux et la législation nationale est une question particulièrement épineuse. Des programmes visant à développer les infrastructures d'irrigation pourraient entraîner la privation des droits fonciers et une redistribution des

droits aux terres aménagées à l'issue des travaux de construction. Dans ces circonstances, la protection des droits fonciers locaux préexistants et le versement d'une compensation en cas d'expropriation sont essentiels pour éviter les conflits liés aux ressources et l'exclusion sociale. Pourtant, là où les droits fonciers locaux sont principalement fondés sur le droit coutumier, on peut se demander dans quelle mesure les droits fonciers acquis par des moyens autres que ceux prescrits par la loi sont légalement protégés. Bien souvent, les utilisateurs des ressources locales estiment que ces droits devraient être protégés d'une manière quelconque mais, dans plusieurs pays, ce n'est pas le cas (par ex. au Sénégal et au Burkina Faso).

Un défi dans la protection des droits fonciers locaux réside dans leur fluidité et leur ambiguïté. Dans bien des régions, qui a droit sur quoi fait l'objet d'âpres discussions. Les systèmes coutumiers se sont radicalement transformés sous l'effet de changements économiques, sociaux, politiques et culturels – et dans bien des endroits, ils ont été fortement érodés. Ceci est particulièrement vrai dans les régions ayant connu une migration et une relocalisation substantielles – une situation souvent associée à l'irrigation. Après des générations d'implantation, les "migrants" réfutent le principe du droit coutumier selon lequel ils seraient toujours les subordonnés des premiers occupants. Une tension existe ici entre, d'un côté, éviter l'anachronisme qui consiste à réaffirmer la primauté foncière des "premiers occupants" qui peuvent ne pas avoir mis en valeur les terres en question depuis des décennies ; et, de l'autre, risquer d'engendrer un conflit lié aux ressources en décidant purement et simplement de faire abstraction des premiers occupants.

L'étude de cas sur les *jowro* du Delta intérieur du fleuve Niger (section 5.2) illustre un autre aspect de l'interface entre le droit statutaire et le droit coutumier. Alors que la législation confère la charge de la gestion des ressources naturelles aux administrations locales élues, les chefs coutumiers (les *jowro*) continuent de facto de gérer les ressources les plus précieuses et de bénéficier des revenus associés. Les mécanismes traditionnels de reddition de comptes ont été affaiblis par les changements économiques, sociaux et culturels – par exemple, l'érosion de la famille étendue. De ce fait, bon nombre de *jowro* traitent ces revenus comme leur bien personnel et non comme une ressource au bénéfice de la communauté tout entière. De même, les chefs coutumiers manipulent à la fois la coutume et le droit en vue de s'approprier des puits pastoraux publics pour leur gain privé (voir l'encadré 4.2). Par conséquent, un défi

clé pour les décideurs et les stratèges sera d'élaborer des outils pour protéger les droits fonciers locaux ("coutumiers"), qui sont le principal mécanisme par le biais duquel des groupes peuvent gagner accès à des ressources naturelles sans avoir à dépendre d'institutions coutumières discriminatoires qui n'ont pas de comptes à leur rendre.

6.4 Etablir une gouvernance efficace des ressources foncières et hydrauliques

Une gouvernance efficace de l'eau et du foncier doit s'attaquer à des problèmes aussi variés que la réglementation de la création d'infrastructures hydrauliques (par ex. par le biais de permis pour creuser des puits) et ses implications foncières ; la détermination de la nature, la teneur et la durée des droits de propriété sur les terres, l'eau et les infrastructures hydrauliques ; l'établissement de systèmes pour enregistrer ces droits ; la création d'institutions et de processus pour la gestion des ressources ; et l'ouverture de forums pour le règlement des différends.

L'octroi d'une sécurité foncière convenable aux utilisateurs de ressources revêt une importance vitale. Cela exige de s'attaquer aux facteurs qui fragilisent actuellement cette sécurité foncière, facteurs que nous avons identifiés dans les chapitres précédents. Parmi ceux-ci figurent des concepts mal définis comme la "mise en valeur" et, dans le cas de l'irrigation, des conditions strictes assorties aux droits d'utilisation des terres. A ce titre, le règlement de la redevance eau est une condition sensible pour garantir des taux de collecte élevés – à condition que les paysans bénéficient de mécanismes assez souples en cas de crise. Institutionnaliser le rééchelonnement des versements en périodes de crise et permettre aux petits exploitants de louer leurs terres pourraient contribuer aux rouages d'une telle flexibilité (voir la section 6.3).

Les investissements des paysans dans les infrastructures hydrauliques doivent être protégés. Au Sénégal, les cultivateurs bénéficient du même régime de tenure foncière, que les installations d'irrigation soient fournies par les agences publiques ou construites par les cultivateurs eux-mêmes. Les nouveaux modèles de régime foncier essayés pour promouvoir les investissements dans les infrastructures hydrauliques (tels que les baux à long terme pratiqués par l'Office du Niger au Mali et par l'AMVS burkinabé) accordent des droits moins précaires et à plus long terme à ceux qui construisent les installations d'irrigation.

Toutefois, ces efforts visent plus l'agrobusiness que les petits exploitants. Ceci traduit une orientation politique générale qui favorise l'agrobusiness au détriment des petits exploitants – tendance que l'on retrouve dans la plupart des pays sahéliens. Pourtant, ces derniers constituent l'épine dorsale de l'agriculture sahélienne, qu'elle soit irriguée ou pluviale. On est donc amené à examiner une gamme d'options de régime foncier pour donner aux petits exploitants une plus grande sécurité foncière et pour encourager leur investissement – allant de titres de jouissance moins précaires à la pleine propriété. Ce faisant, il ne faut pas perdre de vue que les besoins des petits exploitants en matière de régime foncier peuvent différer grandement de ceux de l'agrobusiness.

Cette tension politique entre l'agrobusiness et les petits exploitants montre bien que le fait de relever les défis de gouvernance que pose l'interface entre les droits fonciers et les droits à l'eau est bien plus qu'un problème technique – cela exige des choix politiques stratégiques, notamment le choix du modèle même que suivra la "modernisation" agricole.

Le règlement des différends est un autre domaine clé. Les chapitres sur l'irrigation, les points d'eau pastoraux et les zones humides montrent que les conflits liés aux ressources se multiplient dans maintes régions du Sahel (à titre d'exemples, voir les encadrés 3.1, 3.2, 5.1 et 5.2). Ceci traduit la forte concurrence livrée pour le contrôle des ressources foncières et hydriques. Quasiment aucun des différends que nous avons examinés n'a été réglé devant les tribunaux. Le plus souvent, les chefs coutumiers, les autorités administratives (en l'occurrence, le préfet), les ONG et les politiciens (conseillers locaux, députés, ministres) ont assumé des fonctions de résolution des différends, avec divers degrés de réussite. Ceci traduit les préférences socioculturelles des utilisateurs de ressources locales. Mais cela traduit aussi l'inaccessibilité géographique, économique, linguistique ou autre des institutions judiciaires et un manque de confiance envers leurs travaux. Le manque de processus prédéfinis, clairs et fiables de résolution des conflits donne lieu à un phénomène de "forum shopping" (voir la section 2.3) et à des différends que ne cessent de refaire surface.

Enfin, en ce qui concerne la gestion des ressources, il existe une tension entre la gestion centralisée et la décentralisation. Sur papier, la décentralisation permet de mieux répondre aux différentes aspirations et pratiques locales ; de promouvoir la participation du public à la prise de décision ; d'accroître l'efficacité des efforts pour surveiller la conformité et faire

appliquer la réglementation ; et d'augmenter la sécurité foncière telle qu'elle est perçue par les utilisateurs des ressources locales. Toutefois, cela exige la dévolution de vrais pouvoirs de prise de décision, et des ressources suffisantes pour permettre aux autorités locales de travailler avec efficacité. Or il convient de s'abstenir d'idéaliser la notion de "local". Les déséquilibres de pouvoirs et l'appropriation par l'élite sont tout aussi problématiques au niveau local qu'au niveau national. L'accaparement des ressources dans le contexte de la gestion décentralisée des terres irriguées au Sénégal illustre bien ce point (voir Encadré 3.3). Par conséquent, il est nécessaire de concevoir et d'expérimenter des mécanismes de redevabilité efficaces qui permettent une bonne gouvernance locale et empêchent toute appropriation par l'élite.

Là où les processus de décentralisation en cours impliquent la dévolution des responsabilités de la gestion des terres et de l'eau, des efforts sont requis pour s'attaquer aux liens entre les autorités locales nouvellement créées et tout un éventail d'institutions locales qui gèrent déjà les ressources – que ce soit de jure ou de facto. Parmi celles-ci figurent les chefs coutumiers (par ex. les *jowro* dans le Delta inférieur du fleuve Niger ; section 5.2) et les communautés locales qui gèrent les points d'eau publics (voir la section 4.3). La concurrence pour le contrôle des redevances d'accès aux ressources, aussi bien pour les ressources en eau que pour d'autres ressources prisées (par ex. les bourgoutières dans le Delta intérieur du Fleuve Niger), rend ce défi encore plus difficile à surmonter.

6.5 Aborder l'interface entre droits fonciers et droits à l'eau depuis une perspective des droits de l'homme

Les droits aux terres et à l'eau sont indispensables à la réalisation des droits de l'homme fondamentaux comme le droit à l'alimentation et le droit à l'eau (voir la section 2.1). En s'attaquant aux domaines problématiques de l'interface des droits au foncier/à l'eau, on contribue à la réalisation progressive de ces droits de l'homme, telle qu'elle est prescrite par les traités internationaux sur les droits de l'homme. Pour adopter une perspective des droits de l'homme, il faut combler l'écart entre les travaux de terrain sur les droits au foncier et à l'eau et les processus internationaux visant à promouvoir les droits de l'homme.

D'un côté, cela exige une approche fondée sur les droits dans les politiques et les programmes visant à améliorer l'accès à l'eau pour

l'agriculture. Une approche axée sur les droits de l'homme se base sur l'appréciation du fait que la réalisation des droits de l'homme comme le droit à l'alimentation et le droit à l'eau n'est pas seulement fonction de la disponibilité d'actifs de subsistance clés – par exemple, de points d'eaux et d'installations d'irrigation. Elle est aussi fonction des institutions et des processus qui s'attaquent aux déséquilibres de pouvoir et garantissent l'accès à ces actifs pour les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Ce point a des implications aussi bien en termes de teneur des politiques et des programmes que pour leur processus d'élaboration.

Quant au contenu, une approche fondée sur les droits offre des étalons pour l'évaluation des politiques et des programmes – par exemple la non discrimination et la "non rétrogradation". La non discrimination interdit les différences de traitement arbitraires (voir plus haut la section 2.1 et la section 3.2 sur l'égalité des sexes). La non rétrogradation part du postulat que les Etats ne peuvent pas prendre de mesures qui réduiraient le niveau actuel de jouissance des droits protégés (voir la section 2.1). Par conséquent, une action donnant lieu à une perte d'accès au foncier/à l'eau pour certains groupes aurait besoin d'être correctement justifiée pour pouvoir être légitime. En d'autres termes, une approche fondée sur les droits de l'homme ne donnerait pas de conseils normatifs sur les mérites des choix politiques stratégiques – par exemple la question de savoir s'il faut favoriser l'accès au foncier et aux ressources en eau pour l'agrobusiness ou pour les petits exploitants. Mais elle exige que certains principes élémentaires soient respectés, par exemple la non discrimination ; et que, quel que soit le choix politique, les mesures soient prises pour faire en sorte que ceux qui sont lésés aient accès à d'autres sources de soutien fiables.

Quant au processus, une approche fondée sur les droits exige l'établissement de mécanismes efficaces de reddition de comptes et de réparation. La liberté d'expression, celle de s'assembler et de s'associer sont les piliers même d'une société civile dynamique. L'accès à la justice (tribunaux, institutions des droits de l'homme, autre mécanisme de résolution des conflits) est indispensable pour faire valoir des droits et obtenir compensation en cas de violations. La récente mobilisation des organisations agricoles au sein de l'Office du Niger contre les expulsions pour non paiement de la redevance eau (voir la section 3.3) aurait été plus difficile sans ces garanties démocratiques.

D'un autre côté, l'expérience sur le terrain en matière de questions liées aux droits fonciers/à l'eau offre des leçons inestimables à réinjecter dans les processus internationaux des droits de l'homme. Les débats sur le droit à l'eau se sont concentrés sur l'accès à l'eau pour un usage particulier ou domestique. Ils ont dans une large mesure négligé l'importance de l'accès à l'eau pour l'agriculture. La mise en œuvre du droit à l'eau dans l'agriculture soulève des problèmes très différents de ceux engendrés par l'accès à l'eau pour une utilisation privée et domestique. En agriculture, l'application du droit à l'eau doit tenir compte des besoins de tenure des ressources des systèmes de production locaux. Au Niger, des programmes visant à garantir le libre accès à l'eau pour tous ont eu des impacts négatifs sur les régimes de tenure des terres pastorales et de l'eau. Dans nombre de cas, cela a entraîné des conflits liés aux ressources et une dégradation des terres (voir la section 4.2 qui précède). Il convient de rationaliser ces spécificités dans les débats internationaux sur le droit humain à l'eau. En outre, il est nécessaire d'énoncer de façon plus claire les implications de l'application d'une approche fondée sur les droits pour améliorer l'accès à l'eau dans l'agriculture. Les documents de l'ONU comme l'Observation générale No. 15 sur le droit à l'eau énoncent des déclarations de principe importantes mais tendent à rester à un niveau relativement abstrait. Les leçons tirées de la mise en œuvre des politiques nationales et des programmes de terrain peuvent aider à transcrire ces principes en directives plus opérationnelles.

6.6 En résumé

Les droits au foncier et à l'eau sont étroitement liés – il est impossible d'utiliser une ressource sans l'autre. La création et la gestion de périmètres irrigués soulèvent des questions foncières importantes. Dans de tels périmètres, l'accès à l'eau et l'accès au foncier sont étroitement liés. Dans les systèmes pastoraux, le contrôle des points d'eau permet de réglementer l'accès aux pâturages environnants. L'expérience passée a montré qu'en ignorant cette interdépendance on peut fragiliser la sécurité foncière, engendrer des conflits fonciers et contribuer à une dégradation des ressources.

Les cadres juridiques doivent se pencher de façon adéquate sur l'interdépendance entre les droits au foncier et les droits à l'eau. Cela nécessite :

- d'améliorer la cohésion et la coordination entre les lois sur les ressources naturelles (par ex. sur l'eau, le foncier et le pastoralisme) et

entre ces lois et les autres législations pertinentes (par ex. sur la décentralisation) ;

- de veiller à ce que le cadre juridique s'appuie convenablement sur les modes locaux de jouissance des ressources – tels que les systèmes de ressources pastorales fondés sur des droits prioritaires sur les puits "traditionnels" et les pâturages environnants – et y réponde ;
- de réglementer les implications foncières de la création des infrastructures hydrauliques, y compris la reconnaissance de droits fonciers locaux préexistants, la compensation en cas de perte ou d'érosion de ces droits et des conditions pour l'accès aux parcelles "aménagées" (par ex. irriguées) ;
- d'établir des mécanismes clairs, efficaces et accessibles pour la résolution des différends qui découlent de l'interdépendance entre les droits fonciers et les droits à l'eau (comme ceux signalés dans les encadrés 3.1, 3.2, 5.1 et 5.2) ; et
- de supprimer les restrictions qui engendrent un manque de souplesse dans le fonctionnement de l'interface des droits fonciers/à l'eau – par ex. l'interdiction des locations de terres, souvent utilisées par les cultivateurs les années de mauvaise récolte afin d'éviter l'expulsion pour non paiement de la redevance eau (voir les sections 3.3 et 6.2 qui précèdent).

Les programmes hydrauliques doivent tenir compte des questions foncières engendrées par leurs interventions. Cela nécessite :

- des recherches préliminaires pour comprendre des systèmes d'utilisation des ressources qui sont complexes et chargés d'histoire ;
- d'intégrer les aspects fonciers dans les décisions ayant trait à la fourniture d'infrastructures hydrauliques – y compris les décisions concernant la construction des infrastructures, leur emplacement, leur nature, leur régime de gestion et même leur nom ;
- une concertation poussée des utilisateurs des ressources locales pour la conception et la mise en œuvre des programmes hydrauliques, la promotion du dialogue et la négociation entre toutes les parties prenantes intéressées (exploitants "autochtones" et "migrants" ; éleveurs et cultivateurs ; hommes et femmes ; groupes résidents et non résidents ; etc.) ;
- une compensation en espèces ou en nature (par ex. l'accès à des parcelles "aménagées") en cas de perte ou d'érosion des droits fonciers du fait des programmes hydrauliques ; et

- de clarifier qui a des droits sur quoi à l'issue de l'intervention par le programme.

Les usagers des ressources doivent bénéficier d'un plus grand contrôle sur les sources de leurs moyens de subsistance. Cela nécessite :

- de développer et de tester de nouveaux régimes de jouissance qui octroient aux usagers des ressources une plus grande sécurité – non seulement au profit de l'agrobusiness, mais aussi pour les petits exploitants, qui ont fourni l'essentiel des investissements agricoles au Sahel ;
- l'octroi d'une plus grande sécurité des droits fonciers et des droits à l'eau pour les petits exploitants qui ont investi dans les infrastructures hydrauliques – ce qui impliquerait d'introduire une différenciation dans les régimes de jouissance applicables aux petits exploitants (par ex. entre ceux qui utilisent des infrastructures hydrauliques financées par les deniers publics et ceux ayant construit leurs propres installations d'eau sur des terres appartenant à l'Etat) ;
- de réduire les conditions et les restrictions assorties aux droits d'utilisation (par ex. supprimer les restrictions en matière de location foncière) et introduire des mécanismes souples qui permettent de mieux honorer les autres conditions (par ex. permettre le rééchelonnement des versements de la redevance eau dans les années de mauvaise récolte) ;
- la décentralisation peut être un moyen efficace d'octroyer aux utilisateurs locaux un plus grand contrôle, à condition de déléguer des pouvoirs véritables et de prévoir des sauvegardes suffisantes.

Bibliographie

- Aw, D., & Diemer, G., 2005, Making a Large Irrigation Scheme Work: A Case Study from Mali, Washington D.C., The World Bank.
- Bâ, A. H., & Daget, J, 1975, L' Empire Peul du Macina, Editions de "Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales".
- Banzhaf, M., Drabo, B. & Grell, H., 2000, Du conflit au consensus : Les pasteurs et agro-pasteurs de Kishi Beiga (Burkina Faso) optent pour la cogestion de leurs ressources naturelles, London, IIED/SOS Sahel International.
- Barral, H., 1982, Le Ferlo des Forages, Gestion Ancienne et Actuelle de l'Espace Pastoral, ORSTOM, Dakar.
- Barraud, V., Béréty, S. & Intartaglia, D., 2000, "Des Instances Paritaires pour Gérer des Ressources Communes?", Les Éditions du Groupe Initiatives Vétérinaires Sans Frontières No. 8.
- Belières, J.-F., Bosc, P.- M., Faure, G., Fournier, S., & Losch, B., 2002, What Future for West Africa's Family Farms in a World Economy? London, IIED.
- Bernus, E., 1974, "Possibilités et limites de la politique d'hydraulique pastorale dans le Sahel", Cahiers ORSTOM, Vol XI, No 2 : 119-126.
- Bourgeot, A. (ed.), 1999, Horizons Nomades en Afrique Sahélienne, Paris, Karthala.
- Boutillier, J.-L. & Schmitz, J., 1987, "Gestion Traditionnelle des Terres (Système de Décru/Système Pluvial) et Transition Vers l'Irrigation : Le Cas de la Vallée du Sénégal", Cah. Sci. Hum. 23(3-5) 1987: 533-554.
- Boutillier, J.-L., 1989, "Irrigation et Problématique Foncière dans la Vallée de Sénégal" Cah. Sci. Hum (4) 1989: 469- 488.
- Boutrais, J., 1990, "Derrière les clôtures...: Essai d'Historie Comparée de Ranchs Africains", Cah. Sci. Hum. 26 (1-2) 1990:73-95.
- Burchi, S. 2000, "Current Developments in Water Legislation", 11 Water Law 3.
- Chauveau, J.-P., 1998, "La Logique des Systèmes Coutumiers", in Lavigne Delville, P. (ed.) with Chauveau, J.-P., Gasteloli, J., Kasser, M. and Le Roy, E., 1998, Quelles Politiques Foncières pour l'Afrique Rurale? Réconcilier Pratiques, Légitimité et Légalité, Paris, Karthala, pp. 66-75.
- Cissé, S., 1999, "Décentralisation et Développement dans le Delta Intérieur du Niger (Mopti, République du Mali)" in Bourgeot, A., (ed.), Horizons Nomades en Afrique Sahélienne, Paris, Karthala.

- Cissé, S., 2001, *Le Jowro : Une Institution de Gestion de Ressources Naturelles Renouvelables. Histoire, Statut et Role Actuel*, Bamako, Grad/IIED.
- Cissé, S., 2002, *Séminaire/Atelier sur les Jowro Face aux Défis de la Décentralisation et de la Charte Pastorale – Pour une Gestion Optimale des Ressources Naturelles*, Bamako, Grad/ IIED.
- Cissé, I. & Keita, M. S., 2003, "Etude d'Impacts Socio-économique et Environnementale des Plaines Aménagées pour Riziculture au Mali", GcoZa Rapport No. 25, Noway, GCoZA.
- Cissé, S. & Konaté, A. B., 2003, *Diagnostic du Tandem Jowro/Communes Rurales pour une Gestion Durable des Ressources Naturelles du Delta Intérieur du Niger*, Bamako, Grad/IIED.
- Comaroff, J., & Roberts, S., 1981, *Rules and Processes – The Cultural Logic of Dispute in an African Context*, Chicago, University of Chicago Press.
- Commissariat Général au Développement (République du Niger), 1972, *Les Problèmes d'Abreuvement et Le Fonctionnement des Stations de Pompage*.
- Coulibaly, Y. M., & Bélières, J.-F., 2004, *La Longue et Difficile "Appropriation" par les Exploitations Agricoles Familiales du Grand Périmètre Irrigué de l'Office du Niger au Mali: Libéralisation Économique, Différenciation entre Exploitations et Compétition pour l'Accès au Foncier et à l'Eau*, Draft.
- Cotula, L., 2002, *Gender and Law: Women's Rights in Agriculture*, Rome,FAO, Legislative Study 76.
- Cotula, L., 2005, "Making Law Work for the Poor", London, IIED, Sustainable Development Opinion Paper.
- Cotula, L., 2005, "Can Research Help Bridge the Gap between Local Rules and National Legal Frameworks? The Case of Local Conventions for Natural Resource Management in the Sahel", in A. Reenberg and H.S. Marcussen (Eds), *Bridging Research and Policy*, Copenhagen, University of Copenhagen, pp. 125-132.
- Cotula, L., & Toulmin, C., (Eds), 2004, *Migrations internationales et droits fonciers locaux en Afrique de l'Ouest*, Londres, IIED, Dossier No. 132.
- Cotula, L., Toulmin, C., & Hesse, C., 2004, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experience and Emerging Issues*, London, IIED.
- Cotula, L., Ochieng Odhiambo, M., Orwa, N. and Muhanji, A., (eds), 2005, *Securing the Commons in an Era of Privatisation: Policy and Legislative Challenges*, Summary conclusions of the second international workshop of the Co-Govern network, Nakuru, Kenya, 25-28 October 2004, London, IIED, Securing the Commons No. 10.

- DANIDA, 2002, "Problématiques sociologiques concernant le gestion des ressources en eau du Burkina Faso".
- Dave, B., 2004, *Le Projet Paysan du Sexagon*, Université Libre de Bruxelles, mémoire de DESS.
- Dey, J., 1981, *Gambian Women: Unequal Partners in Rice Development Projects?*, *Journal of Development Studies*, 17 (3) pp.109-122.
- Dialla, B. É., 2002, "La Sécurité Foncière sur les Périmètres Irrigués du Burkina Faso : le Cas de la Vallée du Sourou", *Afrique et Développement*, Vol. XXVII, Nos 1&2, 2002, pp.62-83.
- Diouf, J., 2004, "La Sviluppo Agricolo, Una Carta che l' Africa Può Giocare", *Le Monde Diplomatique*, Italian Edition, December 2004.
- Diop, A. T., Sy, O., Ickowicz, A. & Toure, I., N.D., "Politique d'Hydraulique et Gestion de l'Espace et dans la Région Sylvopastorale du Sénégal".
- Diop, M., 2001, "Patrimonial Changes or "Imperfect" Individualisation of Land Rights in the Timbi-Madina Plain in Fouta Djallion, Guinea", *Land Reform 2001/2002*.
- Drame Diallo, S., 2004, *Evolution des Droits d'Accès à la Terre et les Transactions Foncières dans la Zone de l'Office du Niger : Cas de Konyan N'golobala dans la Zone de Niono et de Kerouane dans la Zone de Molodo*, Bamako, Université Mande Bukari.
- FAO, 2002, *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, Rome, FAO, Legislative Study No. 73.
- Fay, C., 1999, "Pastoralisme, Démocratie et Décentralisation au Maasina (Mali)" in Bourgeot, A. (ed.), *Horizons Nomades en Afrique Sahélienne*, Paris, Karthala.
- Faye, M., N.D., "La gestion Communautaire des Ressources Pastorales au Ferlo Sénégalais: L'Expérience du Projet d'Appui à l'Élevage"
- Fediore, I., 1985, "Les Formes de Participation Paysanne à la Mise en Valeur des Aménagements Hydro-Agricoles dans la Vallée du Fleuve Sénégal" in Conac, G., Savonnet-Guyot, C. & Conac, F. (eds.), *Les Politiques de l'Eau en Afrique: Développement Agricole et Participation Paysanne*, Paris, Economica.
- Gadelle, F., N.D., "Participation du Secteur Privé au Développement de l'Irrigation en Afrique", *Aridoc*.
- Habou, A., Marty, A., Youssouf, I., & Any, I., 1990, *Les Régimes Foncier Pastoraux - Etude et Propositions (Rapport de Mission au Niger, Janvier et Février 1990)*, Paris, IRAM.

- Hammell, 2001, *Terroirs d'Attache des Pasteurs au Niger*, London, IIED.
- Haramata, 2004, "Quel avenir pour le paysan sénégalais?" Londres, IIED, Haramata 47, pp.16-19.
- Hesse, C. & Trench P., 2000, *Qui Gère les Ressources Communes? Pour Une Gestion Inclusive et Durable*, London, SOS Sahel International/ IIED.
- Hesseling, G., Djiré, M., and Oomen, B.M., 2005, *Le droit en Afrique – Expériences locales et droit étatique au Mali*, Paris, Karthala.
- Hodgson, S., 2004, *Land and Water – The Rights Interface*, Rome, FAO, Legislative Study.
- IIMI, 1997 "Les Conditions d'une Gestion Paysanne des Aménagements Hydro-Agricoles en Afrique de l'Ouest", Synthèse du Séminaire International de Niamey 22-28 Septembre 1996.
- Inter-Academy Council, 2004, *Realising the Promise and Potential of their Agriculture: Science and Technology Strategies for Improving Agricultural Productivity and Food Security in Africa*, Amsterdam, IAC.
- Joseph, A., Abouba, S. & Royer, J. C., 2003, "Gestion des Ressources en Eau et Développement Pastoral au Niger".
- Kaag, M., 2001, *Usage Foncier et Dynamique Sociale au Sénégal Rural: L' Histoire d'un Bas-Fond et ses Défricheurs*, Amsterdam, Rozenberg Publishers.
- Kassibo, B., 2001, *Programme de Recherche sur les Décentralisations Environnementales*, Bamako, Centre Universitaire Mandé Bukari.
- Keita, A., 2003, *Le phénomène des citadins-paysans au Mali – Etude de cas dans la commune de Baguineda-Camp*, London, IIED, Unpublished.
- Keita, I., 2004, "Politique de la Gestion de la Terre pour la Protection de l'Eau", Ministerial Conference on Harnessing Science and Technology to Increase Agricultural Productivity in Africa: West African Perspectives, Ouagadougou.
- Keita, N., N.D., *Décentralisation et Responsabilité dans les modes de Gestion des Ressources Naturelles et des Redevances y Afférentes. Les Bourgoutières Yallarbe de Youwarou*, Bamako, Centre Universitaire Mande Bukari.
- Kevane, M., & Gray, L., 1999a, *A Woman's Field is Made at Night: Gendered Land Rights and Norms in Burkina Faso*, Santa Clara University, Department of Economics, Santa Clara (CAM) mimeo. Available online at www.scu.edu/~mkvane/.
- Kevane, M., & Gray, L., 1999b, *Diminished Access, Diverted Exclusion: Women and Land Tenure in Sub-Saharan Africa*, *African Studies Review*, 42 (2), pp. 15-39.

- Lane, C., and Moorehead, R., 1994, *New Directions in Rangeland and Resource Tenure and Policy*, in Scoones, I. (ed), *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*, Intermediate Technology Publications, London.
- Laurent, P.J. & Mathieu, P. (eds), 1995, *Actions Locales, Enjeux Fonciers, et Gestion de l'Environnement au Sahel*, Cahier du Cidep, No. 27.
- Lavigne Delville, P., 1991, *La Rizière et la Valise: Irrigation, Migration et Stratégies Paysannes dans la Vallée du Fleuve Sénégal*, Paris, Syros Alternatives.
- Lavigne Delville, P., 1991, "Irrigation, Émigration et Sécurité Alimentaire sur le Fleuve Sénégal", *Cah. Sci. Hum.* 27 (1-2) 1991: 105-116.
- Lavigne Delville, P., 2003, "Options de Sécurisation Foncière en Milieu Rural", Concept Paper presented at the Praia+9 Forum, organised by CILSS and held in Bamako on 17-21 November 2003.
- Lavigne Delville, P. (ed.) with Chauveau, J.-P., Gasteloli, J., Kasser, M. and Le Roy, E., 1998, *Quelles Politiques Foncières pour l'Afrique Rurale? Réconcilier Pratiques, Légitimité et Légimité*, Paris, Karthala.
- Lavigne Delville, P., Boujou, J., & Le Roy, E., 2000, *Pendre en Compte les Enjeux Fonciers dans une Démarche d'Aménagement*, Paris, Éditions du Gret.
- Lavigne Delville, P., and Hochet, P., 2005, "Construire une Gestion Négociée et Durable des Ressources Naturelles Renouvelables en Afrique de l'Ouest" Paris, Gret, Claims Programme.
- Legoupil, J.C., Seck, S.M., Lidon, B. and Wade, M., 2004, "Professionnaliser la Gestion Paysanne des Aménagements Hydro-Agricoles pour l'Amélioration des Performances de l'Agriculture Irriguée".
- Le Roy, É., 1999, "A la Recherche d'Un Paradigme Perdu: Le Foncier Pastoral dans les Sociétés Sahéliennes" in Bourgeot, A. (ed.) *Horizons Nomades en Afrique Sahélienne*, Paris, Karthala.
- Lund, C., 2000, *African Land Tenure: Questioning Basic Assumptions*, London, IIED.
- Ly, I., 2004, *Essai de Présentation des Tendances d'Evolution du Droit Pastoral en Afrique de l'Ouest*, Rome, FAO, Etude Juridique en Ligne No. 35.
- Maiga, A., N.D., "Analyse de la Problématique du Foncier Pastoral et de sa législation dans les Zones Sahélienne et Soudanienne du Mali", CIHEAM.
- Maiga, I. D., & Toure, A. H., 2001, *Etude de Cas du Conflit de Succession de Laousside Koubi, Commune de Konna, Bamako, Grad/IIED.*

- Marty, A., 1972, Les problèmes d'abreuvement et le fonctionnement des stations de pompage vus par les éleveurs de l'Arrondissement de Tchintabaraden, Enquête réalisée par l'Animation Nomade 1971-72, Présidence de la République du Niger, Secrétariat d'Etat à la Présidence, Commissariat Général au Développement, Service de la Promotion Humaine.
- Marty, A., 2000, "Les Approches de la Gestion des Pâturages et Les Projets de Développement: Quelles Perspectives?", Atelier Régional Portant sur la Zone Sahélienne Ouest Africaine, Niamey, Niger, 2 au 6 Octobre.
- Mathieu, P., 1985, "Agriculture Irriguée, Réforme Foncière, Participation Paysanne: Le Cas de la Zone du Lac de Guiers dans la Vallée du Fleuve Sénégal" in Conac, G., Savonnet-Guyot, C. & Conac, F. (eds.), Les Politiques de l'Eau en Afrique: Développement Agricole et Participation Paysanne, Paris, Economica.
- Mathieu, P., Lavigne Delville, Ph., Ouedraogo, H., Paré, L. & Zongo, M., 2000, Sécuriser les Transactions Foncières au Burkina Faso, Rapport de Synthèse de l'Étude sur l'Évolution des Transactions Foncières, GRET/Ministère de l'Agriculture/Ambassade de France au Burkina Faso.
- Maton, G., 1985, "La Politique Française de l'Eau en Afrique" in Conac, Gérard, Savonnet-Guyot, C. & Conac, F. (eds.), Les Politiques de l'Eau en Afrique: Développement Agricole et Participation Paysanne, Paris, Economica.
- Merlin, P., 1951, L'hydraulique pastorale en AOF, Rapport présenté à la Conférence des Chefs de Service de l'Élevage de l'AOF, Bamako (Soudan français), 22-27 janvier.
- Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (République du Mali), 2004, "Définition de Processus d'Élaboration du Plan d'Action de Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Mali", Mali.
- Ministère du Développement Rural et de l'Eau (République du Mali) & Office du Niger, 1999, Étude du Schéma Directeur d'Aménagement pour la Zone de l'Office du Niger.
- Ministère du Développement Rural (République du Mali) & Office du Niger, 2000, Schéma Directeur de Développement pour la Zone de l'Office du Niger.
- Moorehead, R., 1998, "Mali", in Lane, C. (ed), Custodians of the Commons, London, Earthscan, pp. 46-70.
- Morovich, B., 1999, Almy Bahaim: Etude sur la Gestion Partaire des Points d'Eau", Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

- Moutari, M. M. E., 1999, "La Problématique du Foncier dans la Zone Pastorale de Zinder (Niger)" in Bourgeot, A. (ed.), *Horizons Nomades en Afrique Sahélienne*, Paris, Karthala.
- Nepveu de Villemarceau, A., Fye, J.S., and Cleveringa, R., 2005, "Rice Land for Labour Agreements Benefiting Women – The Lowlands Agricultural Development Programme (LADEP), Gambia", Rome, IFAD.
- Niang, M., 1985, "Politique de l'Eau et Participation des Populations Rurales au Sénégal", in Conac, G., Savonnet-Guyot, C., & Conac, F. (eds.), *Les Politiques de l'Eau en Afrique: Développement Agricole et Participation Paysanne*, Paris, Economica.
- Niasse, M., 1991, "Les Périmètres Irrigués Villageois Vieillissent Mal: Les paysans se Désengagent-ils en Même Temps que SAED?", in Crousse, M., Seck, S.M. & Mathieu, P. (eds.), *La Vallée du Fleuve Sénégal, Evaluations et Perspectives d'une décennie d'aménagements (1980-1990)*, Paris, Karthala.
- Niasse, M., 1997, *Réforme Foncière et Equité. La Loi sur le Domaine National à l'Épreuve dans les Périmètres de la Vallée du Fleuve Sénégal*, Proceedings of the Regional Conference on "Décentralisation et Réformes Foncières au Sahel", Djamena, Chad, CILSS/ PADLOS, 28 July- 1 August.
- ODI, 2004, *Right to Water: Legal Forms, Political Channels*, London, ODI Briefing Paper.
- Ouédraogo, H. M. G. (ed.), 2000, *La Réorganisation Agraire et Foncière et l'Aménagement Agro-Sylvo-Pastoral de le Nouhao*, Ouagadougou, Imprimerie Arts Graphiques.
- Ouédraogo, H. M. G., Edja, H., Koné, M., & Thiéba, D., 2004, "Etude Comparative de le Mise en Œuvre des Plans Fonciers en Afrique de l'Ouest: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire", Ouagadougou, LandNet West Africa.
- Pander, H., 2000, *Gender and Land Tenure – Women's Access to Land and Inheritance Rights: The Cases of Burkina Faso and Lesotho*, Paper written for the FAO and GTZ, 30 March.
- Peters, P. E., 2004, "Inequality and Social Conflict Over Land in Africa" *Journal of Agrarian Change*, Vol.4, No. 3, July 2004, pp. 269-314.
- Ramazzotti, M. (ed.), 1996, *Readings in African Customary Water Law*, Rome, FAO, Legislative Study No. 58.
- Receveur, P., 1960, *Hydraulique pastorale. Bases d'une politique de l'eau en zone sahélienne*, Niamey.
- Rosegrant, M. W., Cai, X. & Cline, S.A., 2002, *World Water and Food to 2025: Dealing With Scarcity*, Washington D.C. IFPRI.

- Sabit, I., 2005, Contribution des Eleveurs de Tahoua Nord au Processus d'Elaboration des Textes Complémentaires au Code Rural sur l'Elevage et le Pastoralisme au Niger: Rapport Technique Récapitulatif du Déroulement des Activités, APEL-ZP/ UEP, République du Niger.
- Salman, S. M.A., 2002, "The Abuja Ministerial Declaration on Water: A Milestone or Just Another Statement?", *Water International*, Vol. 27, Number 3, September 2002.
- Santoir, C., 1993, "D'une Rive l'Autre: Les Peul Mauritanien Réfugiés au Sénégal (departments de Dagana et de Podor)", *Cah. Sci. Hum.* 29 (1) 1993: 195-229.
- Sarch, M.-T., 2000, "Fishing and Farming at Lake Chad: Institutions for Access to Natural Resources", available online at www.up.ac.za/academic/liberts/polsci/awiru.
- Sarniguet, J., 1984, *Hydraulique pastorale et aménagement des zones arides, Etudes pour de développement*, Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social, no 4, pp 71-83.
- Scoones, I., 1999, *Nouvelles Orientations du Développement Pastoral en Afrique. Vivre dans un Environnement Incertain*, Wageningen-Paris, CTA-Karthala.
- Schmiz, J., 1993, "Anthropologie des Conflits Foncier et Hydropolitique du Fleuve Sénégal (1975- 1991)", *Cah. Sci. Hum.*29 (4) 1993: 591- 623.
- Tall, E.H.O., Traoré, M., Gnoumou, Y. & Bloch, P., 2002, *Étude sur la Problématique Foncière dans les Périmètres Irrigués au Mali*, Madison, University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Thébaud, B., 1988, *Elevage et développement au Niger, quel avenir pour les éleveurs sahéliens?*, Bureau International du Travail, Genève.
- Thébaud, B., 1990, "Politiques d'Hydraulique Pastorale et Gestion de l'Espace au Sahel", *Cah. Sci. Hum.* 26 (1-2) 1990:13-31.
- Thébaud, B., 1992, *Puits et espaces pastoraux : Diffa, Niger, 1992*, in *Le Développement Agricole au Sahel, Tome III Terrains et Innovations*, Document Systèmes Agraires no 17 , CIRAD, Montpellier, France, pp. 238-279.
- Thébaud, B., 1995, *Land Tenure, Environmental Degradation and Desertification in Africa: Some Thoughts based on the Sahelian Example*, London, IIED.
- Thébaud, B., 1999, *Gestion de l'espace et Crise Pastorale au Sahel; Étude Comparative du Niger Oriental et du Yagha Burkinabé*, Paris, EHESS.

- Thébaud, B., 2001, Droit de Communage ("Commons") et pastoralisme au Sahel: quel avenir pour les éleveurs sahéliens, in Benjaminsen, T.A., and Lund, C. (eds), *Politics, Property and Production in the West African Sahel*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, Sweden, pp 163-181.
- Thébaud B., and Batterbury S., 2001, "Sahel Pastoralists, Opportunism, Struggle, Conflict and Negotiation : A Case Study from Eastern Niger", *Global Environmental Change* 11: 69-78.
- Thébaud, B., 2002, *Foncier Pastoral et Gestion de l'Espace au Sahel. Peuls du Niger Oriental et du Yagha Burkinabé*, Paris, Karthala.
- Thébaud, B., 2002b, The management of pastoral resources in the West African Sahel: negotiating water and pastures in eastern Niger and northern Burkina Faso, in Juul, K., and Lund, C. (eds), *Negotiating Property in Africa*, Heinemann.
- Thébaud, B., Grell, H. & Miehe, S., 1995, *Vers une Reconnaissance de l'Efficacité Pastorale Traditionnelle: Les Leçons d'une Expérience de Pâturage Contrôlé dans le Nord du Sénégal*, London, IIED.
- Toulmin, C., Lavigne Delville, P., & Traoré, S. (eds.), 2002, *The Dynamics of Resource Tenure in West Africa*, London, IIED/ GRET.
- Toulmin, C., & Guèye, B., 2003, *Transformations in West African Agriculture and the role of Family Farms*, London, IIED.
- Touré, O., 1997, "Espace Pastoral et Dynamiques Foncières au Sénégal", PRASET, Atelier Regional sur le Foncier au Sénégal, 16-21 June.
- Touré, O., 2004, *Impact des Lois Pastorales sur la Gestion Equitable et Durable des Ressources Naturelles en Guinée*, London, IIED.
- Turner, M. D., 1999, "The Role of Social Networks, Indefinite Boundaries and Political Bargaining in Maintaining the Ecological and Economic Resilience of the Transhumance Systems of Sudano-Sahelian West Africa", in Niamir-Fuller, M. (ed.), *Managing Mobility in African Rangelands: The Legitimization of Transhumance*, 1999, Rome, FAO.
- Vandersypen, K. Bengaly, K., Keita, A., Sidibe, S., Raes, D., JaminJ-Y., forth-coming, "Irrigation performance at tertiary level in the rice schemes of the Office du Niger (Mali): Adequate water delivery through over-supply", *Agricultural Water Management*.
- Vandersypen, K., Keita, A., Kaloga, K., Coulibaly, Y., Raes, D., Jamin, J-Y., forthcoming(2), "Sustainability of farmers' organization of water management in the Office du Niger irrigation scheme in Mali", *Irrigation and Drainage*.

- Van Koppen, B., 1998, Gendered Water and Land Rights in Construction: Rice Valley Improvement in Burkina Faso, Paper presented at the 8th biennial conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Bloomington Indiana (USA), 31 May- 4 June.
- Vedeld, T., 1994, The State and Rangeland Management: Creation and Erosion of Pastoral Institutions in Mali, London, IIED.
- WCD, 2000, Dams and Development: A New Framework for Decision-Making, London, Earthscan Publications.
- Weigal, J.-Y., 1985, "Irrigation et Participation Paysanne dans la region de Bakel (Vallée du Senegal) (1)" in Conac, G., Savonnet-Guyot, C. & Conac, F. (eds.), Les Politiques de l'Eau en Afrique: Développement Agricole et Participation Paysanne, Paris, Economica.
- Witsenburg, K., & Roba, A. W., 2002, "The Use and Management of Water Sources in Kenya's Drylands: Is There a Link Between Scarcity and Violent Conflicts?", Paper presented at the workshop, Conflicts Over Land and Water Management in Africa, Copenhagen, 28-29, November 2002.
- World Bank, 2003, Land Policies for Growth and Poverty Reduction, Washington DC, The World Bank.



Améliorer les conditions de vie des populations des zones arides de l'Afrique : c'est là l'objectif du Programme Zones Arides de l'IIED.

Nos priorités consistent à :

- renforcer les capacités des populations locales à gérer leurs ressources de manière durable et équitable ;
- promouvoir des politiques et institutions qui garantissent des processus de prise de décisions participatifs ;
- intervenir dans des processus internationaux qui favorisent les besoins des populations des zones arides.

Avec différents partenaires d'Afrique et d'Europe, nous menons des recherches sur des thèmes politiques clés concernant directement les populations pauvres, et nous encourageons un dialogue informé sur ces thèmes. Notre travail englobe un large éventail de domaines, allant du foncier et de l'accès équitable aux ressources naturelles à l'avenir des exploitations familiales dans un contexte de mondialisation ; du développement pastoral et de la gestion des ressources naturelles communes à la gestion des ressources transnationales ; de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale aux liens entre les sphères rurale et urbaine ; de l'alphabétisation et de la participation démocratique à l'intégration régionale et aux migrations internationales.

Ces Dossiers constituent un forum d'échange pour les praticiens du développement et les décideurs politiques, leur permettant de partager leurs idées et expériences relatives aux problématiques de développement affectant les populations des zones arides.

Les Dossiers sont publiés en français et en anglais. Ils peuvent être téléchargés sur notre site web à www.iied.org/NR/drylands/haramata.html

**International Institute for
Environment and
Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tél : (+44 20) 7388 2117
Fax : (+44 20) 7388 2826
Email : drylands@iied.org
Site web : www.iied.org

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 611 8