



**International  
Institute for  
Environment and  
Development**

Programme Zones Arides

**Dossier no. 126**

# **Impact des lois pastorales sur la gestion équitable et durable des ressources naturelles en Guinée**

---

**Oussouby Touré**

Mars 2004



# Impact des lois pastorales sur la gestion équitable et durable des ressources naturelles en Guinée

Oussouby Touré

Dossier no. 126

### **A propos de l'auteur**

M. Oussouby Touré est sociologue rural de formation. Il a travaillé d'abord en qualité de chercheur, puis de coordonnateur de programme de recherche à l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole. Par la suite, il a intégré le Centre de Suivi Ecologique pour y conduire des recherches sur la prise en compte des facteurs socio-économiques dans le dispositif de suivi écologique. Il a exercé pendant cinq années la fonction de secrétaire permanent du Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement, ce qui l'a amené à assurer la coordination technique et administrative de différents exercices de planification (plan national d'action pour l'environnement, programme d'action nationale de lutte contre la désertification). Depuis plusieurs années, M. Touré est consultant auprès des institutions publiques africaines, des ONG et organisations socio-professionnelles ainsi que de diverses institutions internationales. Le bureau de consultation qu'il dirige (Environnement/Développement – Perspectives Africaines) est basé à Dakar, 6 cité Soboia, BP 13.011 Yoff, Sénégal.

# Table des matières

## Acronymes

<b>1. Introduction</b> .....	1
<b>2. Processus d'élaboration du code pastoral</b> .....	4
2.1 Circonstances et motivations .....	4
2.2 Implication des acteurs dans le processus d'élaboration du code pastoral .....	8
<b>3. Orientations du code pastoral et articulation avec les autres législations sectorielles</b> .....	14
3.1 Orientations du code pastoral .....	14
3.2 Articulation entre le code pastoral et les autres législations en matière de GRN .....	23
<b>4. Perception et appropriation de la législation par les différents acteurs rencontrés dans le cadre des enquêtes</b> .....	27
4.1 Perceptions et visions des groupes d'acteurs concernés .....	27
4.2 Différence des niveaux d'appropriation du code pastoral suivant les zones géographiques .....	29
<b>5. Processus et structures de mise en œuvre de la législation pastorale</b> .....	34
5.1 Structures de gestion de la transhumance et des conflits .....	34
5.2 Perception par les acteurs de l'impact de la mise en œuvre du code pastoral .....	40
<b>6. Contraintes et écueils</b> .....	42
6.1 Persistance des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles ...	42
6.2 Limites inhérentes à l'intervention des comités de transhumance et de gestion des conflits .....	45
6.3 Difficulté d'aménager des zones pastorales alternatives .....	46
6.4 Espérances et incertitudes liées aux aménagements pastoraux ...	48
<b>7. Conclusion</b> .....	51
<b>Bibliographie</b> .....	54
<b>Annexe : Liste des personnes rencontrées</b> .....	56

## Acronymes

AGIET	Association pour la Gestion Intégrée de l'Élevage Transhumant
AGIR	Appui à la Gestion Intégrée des Ressources Naturelles
CCNEG	Comité de Coordination Nationale des Éleveurs de Guinée
CRD	Communauté Rurale de Développement
DNE	Direction Nationale de l'Élevage
DPDRE	Direction Préfectorale du Développement Rural et de l'Environnement
ENCOBE	Entreprise Nationale de Commercialisation du Bétail
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
SOBERGUI	Société Bernas de Guinée
SPA	Section Promotion de l'Agriculture
SPRA	Section Promotion des Ressources Animales
TCP	Programme de Coopération Technique
TRH	Projet d'Aménagement de la Transhumance
VSF	Vétérinaires Sans Frontières

# 1. Introduction

Une mise en contexte de la présente étude portant sur la législation pastorale guinéenne s'avère indispensable si l'on veut en appréhender la portée.<sup>1</sup> Cette exigence impose de rappeler que dans les pays d'Afrique de l'Ouest, l'activité d'élevage se trouve confrontée à une insécurité foncière et à une réduction drastique de l'espace disponible pour le bétail, suite à l'extension du domaine agricole, notamment dans les régions à vocation agro-pastorale. Une autre tendance d'évolution préjudiciable à l'activité d'élevage concerne l'intensification des actions d'aménagement et de mise en valeur développées par l'Etat et les promoteurs privés (aménagement des bas-fonds et des plaines, construction de barrages hydroélectriques ou à vocation d'irrigation, etc.).

Pour lever ces contraintes tendant à entraver la mobilité pastorale et à fragiliser les droits fonciers des éleveurs, les pays de la sous-région ont entrepris d'élaborer de nouvelles législations ayant pour finalité de renforcer la capacité des communautés pastorales à assumer des responsabilités plus grandes dans la gestion des ressources naturelles (GRN). Le Niger a inauguré ce processus en 1993 en élaborant un code rural qui définit des principes en matière d'accès des pasteurs aux ressources naturelles et donne droit de cité à la notion de terroir d'attache des pasteurs.<sup>2</sup> Il a été suivi dans ce sens par la Guinée avec un code pastoral et un code de l'élevage et des produits animaux en 1995, la Mauritanie avec un code pastoral en 2000, le Mali avec une charte pastorale en 2001, et enfin par le Burkina Faso avec une loi d'orientation sur le pastoralisme en 2002.

En Guinée, comme dans certains autres pays de la sous-région, les nouvelles législations adoptées introduisent des innovations intéressantes, parmi lesquelles on peut citer :

- la reconnaissance de l'importance économique de l'élevage ;

---

1. La présente étude effectuée pour le compte de l'IIED s'inscrit dans le contexte de son programme sous-régional « Réussir la Décentralisation » exécuté dans plusieurs pays sahéliens. Les activités de recherche/développement menées dans le cadre de ce programme contribuent à alimenter la réflexion et le débat sur certaines questions importantes concernant notamment les réformes institutionnelles, la problématique foncière, ainsi que celle de la GRN et de la décentralisation.

2. Présentement, le Niger est de nouveau engagé dans un processus participatif pour l'élaboration d'une législation sectorielle sur le pastoralisme (loi complémentaire à l'ordonnance 93015 portant principes d'orientation du code rural).

- la réhabilitation du pastoralisme dans sa vocation de mise en valeur de l'espace ;
- la préservation de la mobilité pastorale ;
- la possibilité offerte aux éleveurs d'accéder à des ressources à caractère stratégique pour le développement de leurs activités ;
- la prise en compte des procédures coutumières de GRN ;
- la réhabilitation des mécanismes endogènes d'arbitrage et de résolution des conflits.

Ces législations comportent tout de même des insuffisances et des ambiguïtés qui pourraient, dans une certaine mesure, pérenniser la marginalisation des pasteurs et contribuer à l'exacerbation des conflits entre les différents groupes utilisateurs de l'espace. Ces lacunes concernent principalement :

- le transfert des responsabilités en matière de GRN aux communautés pastorales, sans pour autant que leur soit conféré un pouvoir réel de décision ;
- l'adoption d'une approche technocratique et aménagiste qui risque de réduire à terme la sécurité d'accès des éleveurs aux ressources naturelles ;
- la tendance à compartimenter les activités de production et les différents types de ressources naturelles sur la base d'une vision cloisonnée du développement des systèmes de production rurale ;
- la faiblesse de l'adhésion des éleveurs à ces réformes dont ils n'appréhendent pas toujours les enjeux.

Ces limites imposent d'évaluer l'impact réel de ces différentes lois sur le terrain afin de déterminer de quelle manière elles permettent d'une part de sécuriser l'accès aux ressources naturelles, de permettre leur utilisation à des fins pastorales et d'assurer une gestion durable et concertée de l'espace par tous ses utilisateurs d'autre part.

L'évaluation de l'impact de la mise en œuvre de la législation pastorale de la Guinée a pour objectif de cerner les potentialités et les limites des instruments adoptés en termes d'orientation, de modalités d'élaboration, de stratégies de mise en œuvre opérationnelle, de niveau d'appropriation par les acteurs concernés et d'incidence sur les conditions de vie des éleveurs et d'autres groupes d'acteurs.

Le choix des zones d'enquête a été fait en tenant compte de deux critères essentiels : la diversité des problématiques de développement de l'élevage d'une part et, d'autre part, le niveau d'application du code pastoral. En combinant ces critères, il a été possible de délimiter trois grandes zones d'enquête :

- la zone de Boffa/Boké où le code pastoral sert de base à la gestion de la transhumance des troupeaux ;
- la zone de Gaoual/Koumbia où la conduite des troupeaux est régie par une convention locale ;
- la zone de Koundara où la mise en place des aires protégées (forêts classées et parc du Badiar) entraîne une réduction sévère de l'espace pastoral.

Le travail de terrain a permis de mettre l'accent sur la problématique dominante au niveau de chacune des zones retenues et sur la capacité du code pastoral à apporter des solutions aux contraintes identifiées.<sup>3</sup> Les enquêtes ont été complétées par des études de cas susceptibles de fournir un éclairage sur les modalités d'accès des éleveurs aux ressources renouvelables et sur les relations qu'ils entretiennent avec les autres groupes d'utilisateurs de l'espace.<sup>4</sup>

**Carte 1. République de Guinée**



3. Les entretiens ont ciblé principalement : i) les responsables des services techniques et des projets impliqués dans la GRN, ii) les éleveurs et agriculteurs pris isolément, iii) les responsables des organisations d'éleveurs et d'agriculteurs, iv) les membres des structures de gestion foncière et/ou d'arbitrage, v) les responsables de l'administration locale, vi) les autorités coutumières, et vii) les élus locaux.

4. Le travail de terrain a été effectué avec l'appui de M. Boubacar Camara, Ingénieur zootechnicien à la Direction nationale de l'élevage.



## 2. Processus d'élaboration du code pastoral

### 2.1 Circonstances et motivations

L'élaboration du code pastoral répond avant tout au souci de réformer le dispositif législatif et s'inscrit dans un contexte de revue globale des différentes dispositions légales régissant la GRN. La législation foncière adoptée sous la première République avait proclamé le droit éminent de l'Etat sur la terre et restreint celui des individus à l'usufruit des exploitations et des investissements qu'ils réalisent sur le sol. La deuxième République instaurée en 1984 a opté en faveur d'un système libéral et a entrepris de redéfinir le statut foncier en conformité avec cette option. Ainsi, plusieurs commissions ont été mises en place pour réfléchir sur le contenu de la réforme foncière et des législations relatives à la gestion des autres ressources naturelles (forêt, faune, pâturage, etc.).

Une autre préoccupation importante qui est à la base de l'élaboration du code pastoral porte sur la volonté de maîtriser les conflits liés au mouvement du bétail et d'instaurer un environnement favorable à des relations plus apaisées entre agriculteurs et éleveurs, notamment dans les zones d'accueil des transhumants. Pour comprendre les enjeux de cette réforme, il importe de restituer le contexte et les mécanismes de régulation de la mobilité pastorale dans les systèmes traditionnels.

### Déstabilisation du système de transhumance saisonnière

Au niveau de la Moyenne Guinée, le zonage de l'espace favorise l'intégration des activités agricoles et pastorales.<sup>5</sup> Dans le cadre des systèmes d'élevage sédentaire qui caractérisent cette zone, les exploitations familiales laissent paître les animaux sur les terroirs villageois. Certains troupeaux effectuent de courts déplacements vers les terroirs limitrophes

---

5. Même dans la zone de Timbi Madina (préfecture de Pita) où le développement des activités maraîchères (production de pomme de terre et d'oignon) entraîne une extension du domaine agricole au détriment des terres de parcours, la réduction de l'espace pastoral n'est pas encore perçue comme une contrainte importante. L'association entre l'agriculture et l'élevage s'est développée dans toute cette zone où la valorisation de la fumure organique contribue à accroître la productivité de l'activité maraîchère. Autour des aménagements, les exploitants creusent des tranchées pour matérialiser les limites de leurs parcelles, sécuriser leurs droits fonciers et renforcer leur système de protection contre la divagation des animaux. Ainsi, la divagation du bétail qui dure toute l'année ne provoque pourtant pas de conflit.

en saison sèche à la recherche de meilleurs pâturages. Cet élevage sédentaire coexiste avec un système à dominante pastorale qui intéresse les familles détentrices d'effectifs animaux importants dont l'entretien implique une mobilité de grande amplitude. Par exemple, certains éleveurs du plateau central de Labé effectuent des déplacements vers l'ouest et le nord (préfectures de Gaoual et Koundara) et se rendent même parfois en Guinée Maritime (basse côte).

Depuis longtemps, la zone de la basse côte accueille pendant la saison sèche un nombre important de troupeaux provenant de l'arrière-pays. Ces déplacements sont dictés essentiellement par la recherche de parcours plus riches et la nécessité de l'alimentation des animaux en sel. Pour favoriser leur insertion dans les zones d'accueil, les éleveurs qui sont en majorité des Peuls négocient un droit d'accès aux plaines littorales et aux ressources pastorales de la zone de transition avec les autorités coutumières des groupes Soussou, Landouma et Baga qui détiennent les terres (voir Encadré 1).

#### **Encadré 1. Mécanismes traditionnels d'insertion des transhumants dans les zones d'accueil de la basse côte**

La négociation des droits d'entrée dans les plaines littorales se déroule plusieurs mois avant l'arrivée du bétail. Les éleveurs désireux de venir en transhumance se regroupent suivant certaines affinités et envoient des émissaires pour négocier leur accès aux plaines. Les négociations se font en plusieurs étapes. Les émissaires (souvent des chefs de lignage) sollicitent auprès des propriétaires fonciers coutumiers l'autorisation de s'installer dans les terroirs villageois, moyennant une contrepartie en nature dite « *cola* traditionnelle » (un taurillon, des calebasses de lait caillé et de beurre liquide, etc.). Ces cadeaux destinés à l'ensemble de la communauté permettent de faciliter la cohabitation et de créer les conditions d'un règlement négocié des conflits éventuels.

Une fois que l'accord de principe de la communauté d'accueil est obtenu, les émissaires entament des négociations directes avec les familles devant les recevoir sur leurs parcelles (*diatigui*). Le *diatigui* se porte garant des transhumants auprès de la communauté et sert d'interface en cas de conflit. A cette étape de la négociation également, les émissaires doivent donner la *cola*. Puis, ils prennent contact avec l'administration locale pour l'informer de l'arrivée prochaine des troupeaux et s'assurer de ses bonnes grâces.

*« Le paiement de redevances et de taxes à tous les niveaux de la hiérarchie de l'administration officielle ou coutumière permet aux éleveurs de s'assurer des appuis nécessaires et de se prémunir contre d'éventuelles réactions de rejet, toujours susceptibles de se déclarer au sein de populations qui supportent parfois difficilement le voisinage encombrant de centaines de bovins. Le regroupement des redevances et cotisations diverses permet des économies au niveau individuel. »* (Ledroit, 1994)

Ce système d'insertion des transhumants dans les plaines littorales a été perturbé par l'extension du domaine agricole et la pression accrue exercée sur les ressources naturelles. La création de périmètres aménagés dans les plaines qui servaient antérieurement de parcours de saison sèche pour le bétail pose d'autant plus de problèmes que l'on assiste à une dégradation des pratiques pastorales et au relâchement de la surveillance des animaux. A cela s'ajoute le développement des cultures exondées (maïs, manioc, bananes, maraîchage) situées parfois aux abords des points d'eau de surface ou des villages et d'autres fois dispersées dans l'espace et qui, dans tous les cas, entravent fortement la circulation du bétail.<sup>6</sup>

Pareille situation entraîne des dégâts fréquents surtout en fin de saison sèche, au moment où l'eau et la végétation se raréfient au niveau des pâturages, pendant que les champs non encore récoltés exercent une forte tentation sur les animaux. La fréquence des dégâts provoqués par les animaux dans les parcelles a suscité dans certaines zones une hostilité telle que les paysans ont refusé d'accueillir des transhumants chez eux. Dans d'autres zones, cette situation a conduit à l'exacerbation des conflits qui ont revêtu des formes de plus en plus violentes. Dans les secteurs de Ténifily et Makoutan situés sur l'axe de transhumance qui relie Téliélé à Boffa et Boké, les agriculteurs n'ont pas hésité à abattre les animaux surpris dans les parcelles non encore récoltées. Ainsi, entre 1991 et 1992, les conflits entre agriculteurs et éleveurs ont dégénéré en affrontements sanglants ayant conduit à des morts d'hommes.<sup>7</sup> Ces conflits ont parfois connu des dérives ethniques qui ont amené les différentes communautés à solliciter le soutien de leurs ressortissants exerçant des responsabilités au sein de l'appareil d'Etat.

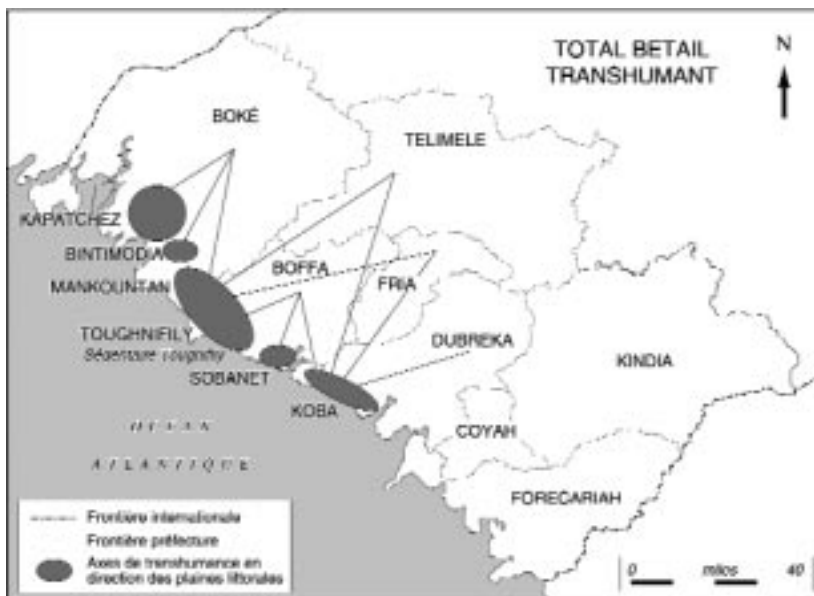
L'évolution des systèmes de production familiaux vers une émancipation plus rapide des dépendants masculins a constitué un autre facteur impor-

---

6. Le document de projet approuvé conjointement par les autorités de la Guinée et les responsables de la FAO (janvier 1991) note que « dans les plaines du sud, les terres sont de plus en plus épuisées par la forte pression démographique et les superficies cultivées sont en augmentation constante. Cette situation est à l'origine de conflits fréquents entre agriculteurs et éleveurs. Ces derniers sont refoulés sur des espaces pastoraux qui ont d'autant plus tendance à se réduire que de vastes domaines sont utilisés pour l'implantation de projets agricoles ou occupés anarchiquement par l'élite urbaine. En l'absence de toute législation spécifique dans la gestion de l'espace rural, ces contraintes risquent, à terme, d'entraver le développement du secteur de l'élevage. Or, la dynamisation de l'élevage est largement tributaire de la sécurisation juridique des éleveurs. Dans ce contexte, l'élaboration d'un code pastoral apparaît comme une tâche prioritaire »

7. Déjà en 1978, un grave conflit avait éclaté à Nérébougny débouchant sur des affrontements violents entre des paysans et des éleveurs dont les animaux ont été abattus.

Carte 2. Principaux axes de transhumance en direction des plaines littorales



Source : Chouc *et al.*, 1999

tant de dérèglement du système de transhumance dans la mesure où elle a modifié les règles de gestion foncière. Alors qu'à l'origine une seule autorité décidait au nom de tout le village, désormais cette démarche est contestée par des familles ou par certains groupes (jeunes, femmes) qui estiment que leurs intérêts ne sont pas pris en compte. Avec cet émiettement des centres de décision, la négociation pour l'accès des transhumants aux ressources naturelles devient particulièrement difficile.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de promouvoir une réforme capable de garantir aux éleveurs un droit d'accès aux pâturages et aux points d'eau, mais en même temps de mettre fin à la divagation du bétail<sup>8</sup> en vue d'atténuer les conflits entre éleveurs et agriculteurs. En somme, la législation pastorale devait permettre de « *fixer les droits et les devoirs des agriculteurs et des éleveurs dans le but de réduire le potentiel de conflit tant en saison pluvieuse qu'en saison sèche* ».

8. Pour les auteurs du code pastoral, la divagation renvoie à l'absence de système de surveillance des animaux. On a l'impression que pour eux, les animaux sont laissés libres de circuler dans la brousse sans aucun contrôle. En réalité, les troupeaux sont conduits au pâturage sous la surveillance de bergers.

La question qu'on doit se poser est de savoir si la réforme telle que conçue a pu apporter une réponse pertinente et des solutions durables aux contraintes ci-dessus identifiées. Concernant les circonstances, on a l'impression que la législation pastorale revêt un caractère très réactif et que sa mise en œuvre renvoie principalement au souci de maîtriser les conflits liés à l'accès aux ressources naturelles. D'ailleurs l'exposé des motifs ne fait référence qu'à l'organisation de l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage, à la garantie des droits d'usage pastoraux et au règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs.

## **2.2 Implication des acteurs dans le processus d'élaboration du code pastoral**

Le processus d'élaboration du code a été entamé au début des années 1990, avec l'appui technique et financier de la FAO dans le cadre d'un projet TCP (TCP/GUI/0054/A) d'une durée de 12 mois. La FAO est une agence d'assistance technique aux gouvernements dont les prérogatives se réduisent à mettre l'expertise à disposition. La méthodologie générale de conduite des exercices d'élaboration de législations et de politiques relève de la compétence des pays qui sont seuls habilités à définir les modalités d'implication des acteurs dans ces exercices.<sup>9</sup>

La Direction Nationale de l'Elevage (DNE) a mis en place un projet pour l'élaboration du code pastoral dont la coordination a été confiée à un responsable de la section alimentation. Une équipe de trois experts comprenant un consultant international spécialisé en droit, institutions et développement, un spécialiste du droit coutumier et un agro-pastoraliste a effectué deux séjours sur le terrain, d'une durée de deux semaines chacun, pour mener des enquêtes dans différentes préfectures de la Basse Guinée (Boké, Boffa, Téliélé), de la Moyenne Guinée (Gaoual, Koundara, Labé et Pita) et de la Haute Guinée (Dabola, Faranah et Siguiré). La mission a eu des entretiens avec des éleveurs, des agriculteurs, des responsables d'ONG locales et d'autres organismes d'appui. La démarche a consisté à identifier les principales contraintes à la conduite de l'activité d'élevage et à étudier les pratiques pastorales en vigueur avant d'esquisser des pistes de solutions.

---

9. Dans la logique du consultant de la FAO, la participation des populations est de nature à conférer une valeur ajoutée à l'exercice d'élaboration du code pastoral. C'est pourquoi il a décidé d'accorder une place importante aux approches anthropologiques du droit et aux enquêtes de terrain (entretiens avec les services techniques, les éleveurs, les agriculteurs et les autres intervenants).

Bien qu'il n'y ait pas eu d'inventaire exhaustif des coutumes et pratiques pastorales, le processus d'élaboration du code s'est appuyé sur des enquêtes qui ont permis d'appréhender le fonctionnement des systèmes agro-pastoraux, de cerner la diversité des modes d'accès aux ressources naturelles et d'identifier les bonnes pratiques susceptibles de contribuer à l'ancrage de la loi dans les réalités du terrain. Pour assurer la cohérence de la nouvelle loi avec l'ordonnancement juridique préexistant, l'équipe a procédé à une revue détaillée de l'ensemble du cadre législatif et institutionnel qui intéresse directement ou indirectement l'élevage.

C'est à partir d'un examen attentif des relations qui fonctionnent entre l'agriculture et l'élevage qu'une réflexion a été engagée sur les orientations possibles en matière de législation pastorale. Il s'est agi surtout de délimiter les principales questions à débattre pour proposer les pistes à explorer dans le cadre de la recherche de solutions. Ces réflexions sur les jalons de progrès ont servi de base à l'élaboration de la version préliminaire du code pastoral qui a fait l'objet d'une restitution/validation au cours d'une réunion organisée à la DNE.

Cet atelier a regroupé des experts de la DNE, des cadres techniques des institutions impliquées dans la GRN (agriculture, aménagement du territoire, forêt et faune, etc.), des représentants du département chargé de la justice, ainsi que des responsables des structures déconcentrées de l'élevage. Des groupes de travail ont été constitués pour examiner les différents chapitres du document et proposer des amendements.

Par la suite, le texte a été finalisé avant d'être introduit dans le circuit des approbations (envoi du document au Secrétariat Général du Gouvernement qui en a donné copie aux institutions publiques compétentes pour avis). Le code a été promulgué en 1995 et un décret d'application relatif à la transhumance publié en 1997.

Malgré les efforts faits pour promouvoir la concertation autour du code, il faut constater que la qualité de l'implication des différents acteurs n'a pas été réellement satisfaisante. En effet, aucune disposition n'a été prise pour une large restitution à la base de la version préliminaire du document avant son adoption par le Gouvernement, même si des réunions regroupant les agents du service d'élevage ont été organisées dans

certaines zones.<sup>10</sup> A cette première limite s'ajoute la faiblesse notoire des organisations d'éleveurs, du reste quasiment inexistantes au moment de l'élaboration du code pastoral. C'est cette faiblesse organisationnelle qui explique l'incapacité de ces structures à mobiliser les moyens indispensables et les compétences requises pour se doter d'une vision autonome et formuler des propositions.

Ce que montre l'expérience de la Guinée et celle d'autres pays de la sous-région, c'est que la participation des acteurs dans les processus de formulation de législations devient un enjeu crucial précisément parce que les Etats accordent la priorité à l'adoption de codes nationaux qui ont l'ambition d'être exhaustifs. Les exigences en termes d'implication dans les processus deviennent moins fortes lorsque les pays s'orientent vers l'élaboration d'une loi-cadre visant à garantir les droits fonciers collectifs en rapport avec les systèmes de production existants. Cela s'explique par le fait que les orientations générales d'une charte prévoient la possibilité de l'élaboration, à l'échelle locale, de réglementations spécifiques tenant compte des contraintes et des dynamiques en cours dans chaque zone considérée.

Sur un autre plan, il apparaît que la qualité de l'implication des acteurs de la société civile dans les processus de formulation de politiques ou de législations dépend de la volonté d'ouverture des pouvoirs publics. Elle est également tributaire de la capacité des acteurs concernés à s'impliquer effectivement dans les exercices de planification et à faire prendre en compte leurs préoccupations spécifiques. Depuis quelques années, on assiste à l'émergence d'une organisation fédérative des éleveurs qui s'est structurée aux différentes échelles d'intervention (nationale, régionale, préfectorale, sous-préfectorale et locale). Pourtant cette dynamique organisationnelle ne semble pas susciter une réelle prise de conscience des enjeux de l'implication des organisations d'éleveurs dans la mise en œuvre du code pastoral.

Par-delà la question spécifique de la législation pastorale, le défi pour ces organisations réside dans la nécessité de tirer les leçons de l'expérience de

---

10. La vulgarisation de la législation pastorale a été prise en charge par les agents des services déconcentrés de l'élevage et le personnel du projet d'aménagement de la transhumance qui a été exécuté entre 1991 et 1999 dans la zone de la basse côte. En 2001, le code a été traduit dans certaines langues nationales (peul et malinké) et les organisations d'éleveurs ont été sollicitées pour sa diffusion. Dans la mesure où la loi a été tout simplement traduite dans les langues nationales sans que son contenu ne fasse l'objet d'un commentaire explicatif, elle reste encore difficilement accessible pour les communautés de base.

leur implication dans les processus d'élaboration de politiques et stratégies de développement de l'élevage en vue d'identifier les leviers pouvant contribuer au renforcement de leurs capacités à maîtriser ces processus, les enjeux qu'ils impliquent et à en tirer le meilleur profit.<sup>11</sup> Si elles veulent prendre une part croissante dans les processus en cours, les organisations d'éleveurs doivent se donner les moyens de construire une vision autonome et de définir des mécanismes de représentation pertinents prenant en compte les critères de qualité et de légitimité. De même, le développement d'une capacité de maîtrise des enjeux doit s'appuyer non seulement sur l'information et la communication, mais aussi sur un débat informé portant sur les questions essentielles qui préoccupent les éleveurs. Dans le prolongement de ce débat, il appartiendra aux organisations d'éleveurs d'entreprendre des démarches afin de faire mieux comprendre aux autres acteurs leurs visions propres ainsi que la logique de fonctionnement et les contraintes spécifiques aux systèmes d'élevage.

Le développement au niveau du CCNEG d'une capacité d'analyse et de proposition ne peut se concevoir sans l'établissement de mécanismes fluides de communication avec les départements responsables des politiques d'élevage et de GRN (voir Encadré 2). Actuellement, les informations portant sur les législations, les politiques et les programmes sont le plus souvent disponibles sous des formes difficilement accessibles aux organisations d'éleveurs. Pour surmonter cet obstacle, les institutions publiques devront améliorer la lisibilité des informations qu'elles détiennent en vue de faciliter l'implication de ces organisations dans les débats en cours.

En ce qui concerne l'implication des institutions publiques partenaires de la DNE dans l'élaboration du code pastoral, les enquêtes effectuées dans les différentes structures centrales n'ont pas permis d'obtenir des informations précises. Les cadres techniques rencontrés dans plusieurs structures (décentralisation, forêt et faune, agriculture, ressources foncières rurales, etc.) déclarent n'avoir pas été directement impliqués dans ce processus. Ces responsables, qui disent ne pas détenir le code pastoral et ne l'avoir pas lu, admettent tout de même que leurs institutions peuvent avoir été associées à des concertations autour de ce document.

---

11. « Il convient d'accorder plus d'attention aux aspects politiques et sociaux du renforcement des capacités institutionnelles, pour que les groupes locaux puissent améliorer leurs capacités d'auto-analyse, mieux comprendre l'environnement politique plus général et la manière dont il les affecte, étendre leurs compétences de négociation au-delà de leurs zones d'influence immédiates et développer une expertise dans le domaine de la planification et de la gestion stratégique. Ce processus doit être interne, même si une forme de facilitation externe peut être nécessaire. » (Hesse, 2000)



## Encadré 2. La structuration du milieu éleveur

Si l'on en croit les responsables du CCNEG, la naissance du mouvement associatif pastoral résulte d'une dynamique de création par les éleveurs eux-mêmes de groupements de base qui se sont par la suite fédérés aux différentes échelles d'intervention (sous-préfecture, préfecture, région et niveau national). Ce processus d'unification des groupements de base n'a pas été impulsé de l'extérieur par les organismes d'appui, mais découle d'une dynamique endogène impulsée à Gaoual en 1994 à partir de la création de marchés à bétail. Cette initiative a vite fait tache d'huile dans l'ensemble du pays parce que les éleveurs ont compris que la dispersion des structures organisationnelles et l'absence de mécanismes de concertation entre les groupements tendent à réduire leurs capacités d'intervention et d'action.

Actuellement, les organisations d'éleveurs s'impliquent dans l'approvisionnement de leurs membres en intrants vétérinaires et alimentaires. L'effort d'élargissement du champ d'intervention des groupements traduit leur volonté de prendre en charge les besoins diversifiés qui s'expriment sur le terrain : aménagement et gestion des points d'eau, aménagement de parcelles fourragères, création de marchés à bétail, implication dans les opérations de tatouage du bétail, etc.

Ces acquis des organisations d'éleveurs ne doivent cependant pas occulter les faiblesses de la dynamique organisationnelle, notamment les limites liées aux compétences et aux capacités et qui constituent une caractéristique commune à l'ensemble des groupements de base et des structures faitières. A cela s'ajoutent les déficiences en matière de maîtrise des enjeux et d'analyse prospective, ce qui se traduit par une absence de vision stratégique du développement au niveau des groupements et des structures faitières.

Cette situation s'explique par la logique de fonctionnement en vase clos qui prévaut au sein de l'administration et qui limite considérablement les échanges et la collaboration entre les différentes institutions publiques. En réalité, la stratégie d'implication des agents des institutions publiques dans les processus d'élaboration de législations et de politiques est entravée par diverses contraintes. La première difficulté concerne les modalités de fonctionnement des structures de pilotage de ces exercices. En effet, les mécanismes de représentation des institutions publiques au sein de ces structures ne tiennent pas toujours compte de la capacité des mandataires désignés à apporter une contribution significative dans les processus.

Chaque fois qu'ils sont sollicités pour prendre part à un exercice d'élaboration de législation ou de politique, les services techniques désignent parmi leur personnel des points focaux, sans leur assigner des tâches bien délimitées ni mettre en place des procédures d'évaluation de la qualité de leur implication. L'inexistence de cahiers de charge comportant des procé-

dures de sanctions (positives ou négatives selon les cas) explique le manque de motivation et de rigueur dont ces mandataires font preuve dans l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées. Il s'y ajoute que les représentants des institutions dans les structures de pilotage de tels exercices changent parfois d'une réunion à une autre ; ce qui induit des difficultés dans le suivi des dossiers.

En résumé, on retiendra que le processus d'élaboration du code pastoral a été piloté essentiellement par les institutions publiques, sans une réelle implication des communautés locales et de leurs représentants. En réalité, même la qualité de l'implication des institutions publiques pose problème dans la mesure où les structures partenaires de la DNE n'ont été associées à l'exercice que lorsqu'il s'est agi de procéder à la validation de la version préliminaire du code pastoral.

L'autre limite importante porte sur le fait que le processus d'élaboration du code n'a pas pris en compte la réflexion sur les perspectives de sa mise en œuvre. Tout laisse penser que la DNE a articulé sa démarche en deux étapes nettement séparées. Pour elle, il s'est agi tout d'abord d'élaborer et de faire valider le code pastoral, avant d'entreprendre ultérieurement la réflexion sur les mécanismes de sa mise en œuvre.

# 3. Orientations du code pastoral et articulation avec les autres législations concernant la GRN

## 3.1 Orientations du code pastoral

L'expérience de la Guinée en matière d'élaboration et de mise en œuvre de textes législatifs ayant trait au pastoralisme présente un intérêt certain pour les autres pays de l'Afrique de l'Ouest, compte tenu du fait qu'au niveau de la sous-région, les systèmes d'élevage se structurent dans des contextes similaires et font face aux mêmes contraintes.

L'expérience guinéenne a pour finalité de créer les conditions de l'émergence progressive d'un droit pastoral, dans un contexte où l'absence d'une loi spécifique réglementant l'utilisation des espaces pastoraux constitue un handicap majeur. Il faut rappeler qu'en Guinée comme dans les autres pays de la sous-région, les conditions d'utilisation des espaces pastoraux ont été pendant longtemps régies par une multitude d'arrêtés et d'articles contenus dans diverses lois foncières et forestières dont l'orientation générale tendait à restreindre l'accès des éleveurs aux ressources naturelles.

La prise de conscience de cette contrainte a amené la Guinée et le Niger à entreprendre les premières réformes législatives destinées à promouvoir une plus grande sécurité foncière en matière d'utilisation des espaces pastoraux. Alors que le Niger s'est orienté vers l'adoption d'un code rural englobant l'ensemble des activités de production exercées dans les campagnes, la Guinée, elle, a pris l'option d'élaborer une législation sectorielle spécifique au pastoralisme. Une telle démarche présente l'avantage de clarifier les droits d'accès des éleveurs aux ressources naturelles. En revanche, elle comporte le risque de conduire à une inflation normative et à l'adoption d'une approche tendant à compartimenter les activités de production.

Au moment d'entamer la préparation du code pastoral, les différents acteurs concernés n'avaient pas une vision partagée des finalités de cet exercice. Pour certains experts de la DNE, la législation pastorale devait servir de moyen de réglementation des conditions de la production animale, dans la perspective d'une intensification des systèmes d'élevage. Les échanges engagés entre le consultant de la FAO et les experts de la

DNE ont permis de s'entendre sur l'idée selon laquelle la législation devrait chercher non pas à révolutionner les systèmes de production, mais plutôt à améliorer les pratiques existantes, en mettant l'accent sur l'accès équitable de tous les acteurs aux ressources naturelles.

Le contenu de la loi pastorale de la Guinée<sup>12</sup> doit être évalué sur la base d'une lecture comparative avec celui des autres pays de l'Afrique de l'Ouest qui disposent de systèmes juridiques semblables (Niger, Mali, Mauritanie et Burkina Faso)<sup>13</sup>, sous l'angle des orientations de base qui les sous-tendent. En dépit de quelques dissemblances dans les formulations des lois pastorales, on retrouve pour l'essentiel les mêmes préoccupations à la base de ces législations : sécuriser les droits d'accès des éleveurs aux ressources naturelles, améliorer la gestion des espaces pastoraux et favoriser une meilleure intégration entre l'agriculture et l'élevage.

Dans cette logique, le code pastoral de la Mauritanie stipule que « *les dispositions de la présente loi ont pour objet de définir les concepts et les principes d'une gestion rationnelle de l'espace pastoral et de déterminer les règles précises devant régir l'ensemble des aspects de l'activité pastorale de manière à assurer la préservation et la promotion du pastoralisme dans le cadre d'une évolution harmonieuse du développement rural* » (Loi n° 2000/44 portant code pastoral).

La charte pastorale du Mali précise en son article premier qu'elle définit les principes fondamentaux et les règles générales devant régir l'exercice des activités pastorales. Autrement dit, elle « *consacre et précise les droits essentiels des pasteurs, notamment en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales. Elle définit également les principales obligations qui leur incombent dans l'exercice des activités pastorales, notamment en ce qui concerne la préservation de l'environnement et le respect des biens d'autrui* » (Loi n° 004 du 27/2/2001 portant charte pastorale).

---

12. Cette législation pastorale comprend deux textes : la loi portant code pastoral et celle relative au code de l'élevage et des produits animaux. Il convient de préciser que ce dernier code n'a pas été pris en compte dans le cadre de l'évaluation puisqu'il ne s'intéresse pas à la GRN.

13. Il faut souligner ici la volonté des Etats de hisser la question pastorale à un niveau législatif. En effet, les pouvoirs publics ont estimé qu'une question d'une telle importance ne pouvait pas être prise en charge à un niveau réglementaire. Seul le Sénégal est encore régi par un texte réglementaire en matière de pastoralisme (décret n° 80.268/MDR/DSPA du 10/3/1980 portant organisation des parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages).

La loi d'orientation relative au pastoralisme du Burkina Faso insiste sur le fait qu'il s'agit surtout de fixer les principes et modalités d'un développement durable, paisible et intégré des activités pastorales, agro-pastorales et sylvo-pastorales.

Au Niger, les dispositions du code rural garantissent le droit d'accès des éleveurs aux ressources naturelles, ainsi que l'usage commun des espaces réservés aux parcours, aux pâturages et au pacage. Un droit d'usage prioritaire est reconnu aux pasteurs sur les ressources naturelles situées dans leurs terroirs d'attache.

Au niveau de la Guinée, le code pastoral définit les règles générales devant régir « l'élevage traditionnel ». Il s'attache à poser des principes directeurs relatifs à i) l'organisation de l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage, ii) la préservation des droits d'usage pastoraux et iii) le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs. A y regarder de près, on constate que le code s'assigne un double objectif : d'une part doter l'élevage traditionnel d'un cadre juridique approprié de manière à lui conférer une plus grande sécurité, et d'autre part favoriser son développement par une gestion plus rationnelle des espaces pastoraux et par une meilleure intégration à l'agriculture.

Telles que conçues, les dispositions du code garantissent aux éleveurs un droit d'accès aux différentes catégories de pâturage (pâturages naturels, aménagés et post-culturels), sous réserve du respect de certaines dispositions particulières prévues dans diverses législations. Elles définissent également les droits d'utilisation, les conditions et les modalités d'accès aux ressources en eau tout en spécifiant les restrictions et/ou interdictions résultant des lois et règlements en vigueur.

Par ailleurs, le code régit les conditions d'exercice de la transhumance et précise les obligations qui s'imposent aux éleveurs en matière de maîtrise et de contrôle des animaux pendant les déplacements. Les modalités d'une telle réglementation de la mobilité pastorale tendent à sécuriser la transhumance et à garantir l'accès des éleveurs à des ressources vitales pour le développement de leurs activités, notamment en saison sèche. Cette volonté de sauvegarder les intérêts de l'élevage se traduit aussi par la disposition qui prescrit la prise en compte du pastoralisme dans les projets d'aménagement de l'espace rural.

Les innovations majeures introduites par le code pastoral concernent : i) la garantie juridique des droits d'usage pastoraux (notamment les droits de parcours<sup>14</sup>) et d'exploitation des champs récoltés (vaine pâture), ii) la sécurisation de la transhumance, iii) la prise en compte des problèmes et des besoins spécifiques de l'élevage dans les projets de développement rural et d'aménagement de l'espace, iv) la reconnaissance de prérogatives aux collectivités locales en matière de protection des pistes de transhumance et d'aménagement de pâturages communaux, et v) la définition de procédures de règlement négocié des conflits au niveau local.

Sur ce dernier point, il convient de mentionner qu'en plus des mesures préconisées pour prévenir les conflits pouvant résulter de dégâts provoqués par le bétail dans les champs ou de sévices infligés aux animaux en divagation par les agriculteurs, le code pastoral a prévu des procédures de règlement de tels conflits et défini les infractions et les sanctions correspondantes. Les textes antérieurs fixaient déjà les sanctions minimales et maximales en cas de dommages causés aux animaux et aux biens (code pénal et code des contraventions). Dans la réalité, ce sont ces textes qui continuent à être appliqués par les juridictions, même si le code pastoral consacre plusieurs articles au règlement des conflits.<sup>15</sup>

La procédure de résolution des conflits prévue par le code fait obligation de privilégier la conciliation avant d'aboutir au règlement contentieux. Une telle option tend à favoriser une gestion locale des conflits en y impliquant les acteurs concernés. Ces modes alternatifs de règlement des conflits revêtent une importance cruciale dans des communautés où le procès et son corollaire, la prison, sont perçus comme des instruments d'humiliation et de dégradation morale.

### **Des droits d'accès aux ressources naturelles encore précaires**

Si le code pastoral comporte des avancées importantes, il suscite aussi des interrogations. Une lecture attentive de ce document permet de constater que les options retenues en matière d'accès des éleveurs aux ressources

---

14. La législation n'indique pas quelle est l'articulation à promouvoir entre cette garantie juridique des droits d'usage pastoraux et les pratiques coutumières qui s'appuient sur un système de négociation entre les individus ou les groupes concernés et qui assure une réelle flexibilité dans l'accès aux ressources.

15. Les sanctions pénales sont prévues en cas de sévices, blessures ou empoisonnement des animaux domestiques (en application de l'article 103 du code pénal). Ces sanctions s'appliquent en plus de la réparation civile du préjudice causé.

naturelles se fondent sur deux logiques contradictoires : d'une part, une option de préservation du principe de l'accès communautaire, et d'autre part celle d'une privatisation des pâturages.

Dans le premier cas de figure, le code s'emploie à sauvegarder l'accès communautaire aux ressources naturelles<sup>16</sup> pour le bétail des exploitations familiales vivant dans une zone déterminée. En réalité, il s'inspire des pratiques foncières en vigueur sur le terrain, lesquelles instaurent un système d'accès communautaire aux pâturages fondé sur des mécanismes de contrôle des ressources et de décision concernant leur utilisation.

D'entrée de jeu, le code définit le pâturage comme « *l'ensemble des espaces non clos habituellement utilisés de manière licite, permanente ou saisonnière, pour l'alimentation du bétail, ainsi que les espaces spécialement aménagés à cette fin* ». A la suite de cette définition, le texte précise les conditions d'accès à cet espace en posant le principe d'un droit d'usage qui doit être exercé en commun et assorti d'un devoir collectif de protection. Concernant les pâturages naturels, leur exploitation (appelée droit de parcours) ne donne lieu au paiement d'aucune taxe ou redevance. Au niveau du domaine forestier, le pâturage du bétail est autorisé dans les limites prévues par la législation forestière. Les jachères sont ouvertes à la pâture des animaux, sous réserve du consentement du propriétaire de la parcelle.

Ainsi, le code considère les droits d'utilisation de ces ressources à des fins pastorales (en particulier les droits de parcours et de vaine pâture) comme des « droits réels particuliers » reconnus et protégés comme tels par la loi.<sup>17</sup> Mais ces droits ne sont garantis que dans la mesure où ils sont exercés sans abus et dans le respect des droits reconnus aux autres utilisateurs de l'espace. Aux termes des dispositions de la loi, les droits d'usage pastoraux ne peuvent être restreints ou remis en cause que lorsque l'intérêt général l'exige et sous réserve d'une compensation en nature au profit de la

---

16. Ainsi que le souligne Thébaud (2002), les systèmes d'élevage au niveau de la sous-région, qu'ils soient associés ou non à la pratique de l'agriculture, reposent sur « l'usage en commun de diverses ressources, dont les règles d'accès doivent assurer une flexibilité maximale dans les utilisations qui en sont faites. Ce partage, qui s'opère à des degrés divers et selon des modalités très variées, repose sur l'exercice d'un droit de communage qui confère à un ensemble d'usagers le droit de tirer ensemble profit d'une ressource, sans en détenir pour autant la propriété ».

17. Il s'y ajoute que les pistes à bétail, les voies d'accès aux points d'eau, les pistes de transhumance et tous les aménagements assimilés sont classés comme des biens du domaine public de l'Etat et des collectivités territoriales.

communauté lésée. Ces compensations peuvent se traduire par « *la mise à disposition de ressources alternatives, la réalisation d'aménagements compensatoires ou toute mesure d'accompagnement appropriée* ». <sup>18</sup>

Le droit reconnu à l'élevage au niveau des jachères et des forêts classées peut faire l'objet de restriction ou de rectification dans le cadre d'un projet d'aménagement de ces espaces. A la limite, ce droit peut être totalement remis en cause, lorsque son maintien est jugé incompatible avec la bonne réalisation de la mise en valeur projetée. Il apparaît ainsi que ces droits d'usage pastoraux peuvent être remis en cause au profit de projets de mise en valeur dont la nature n'est pas clairement spécifiée.

En ce qui concerne les pâturages post-cultureux (les champs récoltés), le code autorise l'exercice libre et gratuit de la vaine pâture au cours de périodes qui seront déterminées dans chaque collectivité décentralisée par l'autorité compétente en concertation avec les acteurs concernés. Toutefois, les propriétaires des champs peuvent en décider autrement et établir des conventions avec des éleveurs.

Dans le deuxième cas de figure, le code cherche à encourager une privatisation des pâturages au profit des différents opérateurs intervenant en milieu rural. En effet, il prévoit la possibilité pour les personnes morales de droit public de créer des zones pastorales aménagées (périmètres pastoraux) dont l'exploitation par des tiers pourra donner lieu au paiement d'une taxe ou redevance. Dans le même temps, les collectivités locales sont habilitées à créer des pâturages communaux au profit des éleveurs de leurs localités et à instaurer un système d'accès sur la base de l'acquittement de taxes qui seront utilisées pour rétribuer des services comme le gardiennage des troupeaux de la collectivité. En vue de favoriser le développement des investissements dans le domaine de l'élevage, le code prévoit de concéder des parcelles du domaine privé (sans spécifier de quel domaine privé il s'agit) à des personnes physiques ou morales de droit privé pour l'exploitation des pâturages. Cette concession provisoire peut être transformée en affectation définitive après une mise en valeur minimale dont les modalités seront définies par voie réglementaire.

---

18. Toutefois, la reprise d'une jachère en vue de son exploitation comme parcelle de culture n'ouvre droit à aucune réparation. Mais le propriétaire devra informer les éleveurs intéressés de son intention de reprendre la parcelle laissée en jachère et respecter un délai qui sera fixé par voie réglementaire.



Schématiquement, la privatisation des pâturages telle que conçue par le code revêt trois formes : i) la création de périmètres pastoraux, ii) l'aménagement de pâturages communaux, et iii) la concession de parcelles du domaine privé à des tiers pour l'exploitation de pâturages. Comme mesure d'accompagnement, le code a prévu d'instituer un fonds d'aménagement pastoral devant servir d'une part à financer les aménagements pastoraux initiés par les pouvoirs publics, et d'autre part à soutenir les efforts d'aménagement entrepris par les organisations d'éleveurs.

La création de pâturages privés postule la possibilité d'exclure des tiers de l'accès à ces ressources. En effet, le trait commun aux différentes formules de privatisation des pâturages réside dans la remise en cause du « communage pastoral » (tenance commune des terres de parcours) et des règles qui sous-tendent ce système. Si en apparence, la privatisation des pâturages peut être perçue comme un moyen permettant à l'éleveur de sécuriser ses droits fonciers, une telle option risque en réalité de constituer un piège pernicieux pour les éleveurs pour deux raisons au moins.

L'aménagement de pâturages privés suppose que l'éleveur détienne un droit coutumier sur des terres qu'il occupe de façon continue ou périodique, ce qui n'est pas le cas dans plusieurs régions de la Guinée. C'est ainsi qu'en Basse Guinée par exemple, l'évolution de l'élevage est marquée par une mobilité constante des groupes à la recherche de pâturages qui se raréfient de plus en plus dans une zone confrontée à une forte pression sur les terres agricoles ainsi qu'à une dégradation des parcours. Ces éleveurs sont installés actuellement dans des zones où ils ne détiennent pas de droits réels sur la terre.

Un autre écueil important porte sur le fait que le code pastoral n'indique pas de quelle manière un éleveur peut se prévaloir de l'aménagement d'une parcelle fourragère pour revendiquer un droit de contrôle sur un espace ou pour pérenniser un droit d'usage qui était jusque là régulièrement renégocié. En revanche, le code foncier et domanial définit les conditions d'appropriation (sous forme d'immatriculation) des terres à vocation agricole. S'agissant des terres de parcours, de telles dispositions risquent de conduire les agriculteurs à refuser l'accès de leurs terroirs aux éleveurs, par crainte de perdre leurs droits sur les terres.

L'évolution vers une privatisation des pâturages pourrait inciter les éleveurs à se sédentariser. A plus ou moins brève échéance, cette stabilisa-

tion des systèmes d'élevage aboutirait à enfermer ces systèmes dans une sorte de ranch, avec pour conséquence un abandon de la mobilité pastorale. Or, cet abandon du système de déplacement du bétail, surtout en saison des pluies, risque d'entraîner un surpâturage et une dégradation accélérée du milieu naturel.

Certains éleveurs pourraient adopter une stratégie différente de celle de la sédentarisation. Conscients du fait que les aménagements pastoraux privés ne peuvent pas fonctionner en vase clos à cause des aléas climatiques, ils seraient tentés d'instaurer un flux incessant de leurs animaux entre le pâturage privé et la zone communautaire. A la limite, ils pourraient décider de mettre en réserve les ressources fourragères des parcelles privées en attendant l'épuisement du pâturage communautaire. Ainsi que le montre l'expérience entreprise par la coopération allemande à Widou Thiengoly au Sénégal, pareilles stratégies tendent à renforcer les inégalités dans l'accès aux ressources naturelles et à exacerber les tensions sociales.<sup>19</sup>

## **Prévention et gestion des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles**

La préoccupation de maîtriser les conflits surgissant entre agriculteurs et éleveurs occupe une place centrale dans la législation qui a prévu trois mécanismes différents en rapport avec les types de conflits les plus récurrents.

Le zonage des terroirs et la délimitation d'espaces affectés au pâturage de saison pluvieuse ont été conçus comme moyen de favoriser une intégration harmonieuse des activités productives dans l'espace.<sup>20</sup> Le code part de l'idée que l'accès du bétail aux ressources naturelles ne pose pas de problèmes majeurs dans les zones où l'emprise agricole est faible. En revanche, l'existence de champs cultivés et leur extension au détriment de

---

19. Thébaud B. *et al.*, (1995), Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le Nord Sénégal, IIED, Programme Zones Arides, Dossier n° 55 et Touré O., (1991), Rapport d'évaluation du projet sénégal-allemand d'exploitation agro-sylvo-pastorale des sols dans le Nord Sénégal (rapport de consultation).

20. Pour favoriser une insertion harmonieuse de l'agriculture et de l'élevage dans l'espace, notamment en saison des pluies, les collectivités locales sont invitées à procéder à « l'identification et à la délimitation approximative des espaces affectés au pâturage de saison pluvieuse ». En prescrivant le zonage, le code ne précise cependant pas à quelle échelle cette délimitation doit se faire. Le document indique simplement que pour faciliter la délimitation des pâturages, « les exploitations isolées devront être clôturées, conformément aux modalités qui seront précisées par voie réglementaire ».

l'espace pastoral constituent une source de conflits potentiels entre les éleveurs et les agriculteurs. Dans un tel contexte, la délimitation de pâturages de saison pluvieuse permet d'éloigner les animaux des cultures et de réduire les risques de divagation du bétail dans les champs.

Ce système de zonage est renforcé par l'obligation de surveillance des animaux pendant l'hivernage. Cette période de l'année consacrée aux cultures est définie par le code comme une période de garde obligatoire des troupeaux. La saison sèche est considérée comme une période de tolérance de la divagation, surtout pour les petits troupeaux, puisque le code recommande aux propriétaires de grands troupeaux de continuer à surveiller leur cheptel. Pour éviter que la liberté de déplacement des animaux dans l'espace ne crée de problèmes, les agriculteurs sont tenus de clôturer et de surveiller leurs exploitations de saison sèche.

Ce dispositif de maîtrise des conflits potentiels est complété par des mesures d'encadrement strict de la transhumance. Dans le souci de faciliter le déplacement des animaux et leur insertion dans les zones d'accueil, le code a édicté des règles portant notamment sur : i) la définition d'un calendrier de la transhumance, ii) l'identification des itinéraires à suivre, iii) la mobilisation, pour chaque troupeau, d'un nombre de gardiens proportionnel à l'effectif des animaux, iv) la négociation de droits d'accès dans les zones d'accueil, et v) le recours, en cas de nécessité, aux comités préfectoraux de transhumance qui sont chargés de résoudre tous les problèmes liés au mouvement du bétail.

Comme on peut le constater, la législation met en place un dispositif d'encadrement de la transhumance relativement contraignant qui, dans son effort pour prévenir les conflits à toutes les étapes du déplacement des animaux, en arrive même à édicter des dispositions superflues. C'est le cas notamment de celle relative au nombre de gardiens qui doit être proportionnel à la taille du troupeau transhumant. Edicter une telle disposition, c'est oublier que la transhumance constitue une période très contraignante pour les éleveurs. En effet, la conduite des animaux en transhumance requiert la mobilisation d'une main-d'œuvre importante afin d'assurer une surveillance étroite du bétail pour éviter la divagation des animaux dans les parcelles cultivées ainsi que leur perte pendant les déplacements. La mobilisation de cette forte main-d'œuvre s'explique également par les contraintes liées à la construction d'abris provisoires et par la nécessité d'assurer le transport des équipements et des ustensiles.

Une autre limite du dispositif proposé réside dans le pouvoir étendu donné aux autorités administratives, même si le code recommande que les décisions en matière de régulation de la transhumance (dates de départ et de retour, choix des itinéraires et délimitation des pistes de transhumance) soient prises « après consultation » des autres acteurs concernés (services techniques compétents, représentants des éleveurs et des agricultures et autorités coutumières).

### **3.2 Articulation entre le code pastoral et les autres législations en matière de GRN <sup>21</sup>**

Dans la mesure où la législation pastorale couvre le même champ d'application que plusieurs autres textes juridiques, l'analyse de son niveau de compatibilité et de son degré de cohérence avec ces textes s'impose (axes de convergence, chevauchements, contradictions).

Le code pastoral a été promulgué en même temps que le code de l'élevage et des produits animaux dont l'objectif s'articule autour de la définition des règles juridiques devant régir l'élevage de manière générale et plus spécifiquement la santé animale. Il n'existe pas de contradiction avérée entre ces deux textes qui apparaissent plutôt comme complémentaires.

Le code forestier reconnaît les droits d'usage coutumiers qu'exercent les communautés vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier. Pour ce qui concerne l'exploitation des produits ligneux, le code indique que l'exercice des droits d'usage est strictement limité à la satisfaction des besoins familiaux et exclut toute transaction commerciale. Il autorise le parcours des animaux dans les forêts classées, mais l'interdit dans les espaces qui font l'objet d'une protection intégrale. Il prescrit également de protéger le domaine forestier contre toute forme de dégradation ou de destruction causée, entre autres, par la surexploitation et le surpâturage. Ces dispositions sont en cohérence avec celles du code pastoral qui autorisent le pâturage des animaux domestiques dans le domaine forestier, sous réserve des limites prévues par la législation forestière (notamment les mises à feu contrôlées à des fins pastorales et les feux précoces).

---

21. Dans le cadre de la conduite de l'évaluation de l'impact de la législation sur la gestion équitable et durable des ressources naturelles en Guinée, un juriste ayant une bonne connaissance des questions pastorales a été recruté pour apporter un appui dans l'analyse juridique des textes. Les résultats de ce travail effectué par le professeur Ibrahima Ly ont été pris en compte dans l'analyse de l'articulation entre le code pastoral et les autres législations en matière de GRN.

La législation relative à la protection de la faune sauvage et à la réglementation de la chasse interdit formellement le pâturage des animaux domestiques dans les parcs nationaux et les réserves naturelles intégrales. L'interdiction de pâturer dans les parcs nationaux concerne le périmètre qui fait l'objet d'une protection intégrale. En revanche, « *dans les zones tampons ou périphériques, les activités humaines compatibles avec les objectifs de protection, notamment l'exercice des droits d'usage coutumiers et les actions de développement local, peuvent être organisées et conduites sous le contrôle des autorités responsables du parc ou de la réserve* ». En d'autres termes, les orientations de la stratégie de gestion de la diversité biologique s'articulent autour de la notion de conservation/développement et reflètent la nécessité de prendre en compte à la

### **Encadré 3. Le processus de décentralisation en Guinée**

Du point de vue institutionnel, le processus de décentralisation s'est traduit par la mise en place de collectivités décentralisées dotées d'organes délibérants exécutifs (303 communautés rurales de développement et 38 communes urbaines). Des compétences ont été transférées à ces collectivités locales dans plusieurs domaines : i) gestion des services sociaux, éducatifs et sanitaires de base (construction, réhabilitation, entretien des équipements collectifs), ii) développement socio-économique (gestion du domaine et des biens communautaires) et iii) entretien des pistes.

En novembre 1997, la dynamique de décentralisation a fait l'objet d'une évaluation qui a été focalisée principalement sur le fonctionnement administratif des collectivités locales (tenue des sessions budgétaires, existence et mise à jour des documents administratifs, renouvellement du mandat des conseillers communautaires, etc.). Les conditions d'exercice des compétences qui sont transférées méritent de retenir l'attention. En effet, les collectivités locales se heurtent à des difficultés sérieuses qui sont d'ailleurs évoquées dans différents documents. C'est ainsi par exemple que le rapport du groupe de travail sur la sécurisation foncière constate une « *faible décentralisation de la gestion foncière, car les CRD qui sont responsables de la gestion du domaine et des biens communautaires depuis 1990 ne sont pas ou peu impliquées dans la gestion foncière, en raison de l'absence de structures opérant à ce niveau* »<sup>22</sup>. Pour lever cette contrainte, la Déclaration de politique foncière en milieu rural approuvée par le conseil des Ministres en mars 2001 exhorte le Gouvernement à prendre « *des dispositions pour investir les CRD de responsabilités effectives dans la gestion des ressources foncières dont elles tirent leur subsistance. Les mesures à prendre doivent d'une part permettre d'aménager des périmètres fonciers, de constituer des réserves foncières et d'en assurer l'entretien, d'autre part rendre possible la réalisation d'équipements collectifs et leur maintenance. L'administration fournira un appui aux CRD en vue de les aider à définir les règles d'attribution des terres et de favoriser un accès à la propriété des pauvres et des groupes fragilisés, notamment les femmes et les jeunes* ».

22. Ce groupe de travail a été mis en place dans le cadre de la préparation du document de stratégie de réduction de la pauvreté.

fois la fonction de conservation et l'exigence de responsabilisation des communautés riveraines dans la GRN.

Aussitôt après le changement de régime constitutionnel en Guinée, une ordonnance a été prise en vue de réorganiser l'administration territoriale et d'instituer des collectivités décentralisées. Ces collectivités locales sont désormais responsabilisées dans la GRN (voir Encadré 3).

Le code pastoral s'inscrit dans cette dynamique de décentralisation dans la mesure où il confère des pouvoirs aux collectivités locales dans plusieurs domaines qui concernent notamment : i) l'identification et la délimitation des espaces affectés au pâturage de saison pluvieuse, ii) les conditions d'exercice de la vaine pâture, iii) les conditions d'accès aux périmètres pastoraux aménagés, iv) la fixation de la fin de la période de divagation, v) les conditions d'accès aux points d'eaux et vi) la fixation de la période des feux précoces.

Par contre, on ne relève aucune articulation manifeste entre la législation pastorale et le code foncier et domanial élaboré en 1992. Cette législation foncière définit le statut général de la terre et les modes d'accès à la propriété foncière. Elle n'accorde qu'un faible intérêt aux ressources foncières rurales dont elle renvoie la définition des modalités d'exploitation à des textes d'application à définir ultérieurement.<sup>23</sup> Le code foncier et domanial repose sur la reconnaissance et la garantie de la propriété privée de la terre, par le biais de la procédure de l'immatriculation foncière. Il prévoit que l'Etat et les particuliers soient placés sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'acquisition de la terre. Ils sont assujettis, de la même manière, à requérir l'inscription de la propriété à un plan foncier et au livre foncier.

A y regarder de près, cette procédure de reconnaissance de droit concerne essentiellement les producteurs impliqués dans l'agriculture et dont « la qualité de propriétaire » de la terre peut se justifier par « une occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi », non contestée par des tiers. Autrement dit, le code foncier et domanial se situe dans la perspec-

---

23. Le seul article de la loi foncière consacré au secteur rural (article 92) stipule que « les règles d'aménagement rural applicables à la protection de l'environnement, à l'amélioration de la production agricole, forestière et pastorale, notamment en ce qui concerne l'aménagement des aires protégées, des forêts classées et des périmètres agricoles, pastoraux et de restauration des sols, sont déterminées par voie législative et réglementaire ».

tive de la création d'un environnement juridique et institutionnel favorable à une agriculture intensive, dans le contexte d'une économie libérale.

Mais cette législation rencontre de sérieuses difficultés d'application, notamment dans le milieu rural où les pratiques foncières se fondent sur la légitimité sociale conférée par les droits familiaux sur la terre. Ces droits qui restent vivaces sont cependant fortement fragilisés par les dispositions de la nouvelle loi foncière.<sup>24</sup> C'est pourquoi les réflexions entamées depuis plusieurs années s'articulent autour de la définition de démarches et d'options en matière de sécurisation foncière. Un document élaboré récemment dans le cadre du deuxième projet d'infrastructures rurales (PNIR2) préconise la mise en place d'un plan foncier présenté comme étant l'outil le plus approprié pour la clarification et la sécurisation des droits fonciers dans le contexte d'une agriculture en voie d'intensification, désormais ouverte aux lois du marché, notamment en ce qui concerne l'accès à la terre. Alors que l'agriculture occupe une place centrale dans le dispositif du plan cadastral proposé, le statut de l'élevage et les modalités de sa prise en compte ne sont pas spécifiés.

---

24. Un exploitant qui n'a pas effectué la procédure d'enregistrement de ses droits fonciers s'expose au risque de les voir remis en cause par des tiers. De plus, il peut être contrarié dans ses efforts de mise en valeur de ses terres par des empiètements divers.

## 4. Perception et appropriation de la législation pastorale par les différents acteurs rencontrés dans le cadre des enquêtes <sup>25</sup>

### 4.1 Perceptions et visions des groupes d'acteurs concernés

La promulgation de la législation pastorale n'a pas été suivie de l'adoption de l'ensemble des textes réglementaires nécessaires pour sa mise en œuvre. Cet état de fait a favorisé des interprétations tendancieuses de la loi et offert aux différents groupes d'acteurs la possibilité de ne retenir du code que les aspects qui semblent conforter leurs intérêts.

Les agriculteurs des zones de Boké et Koumbia déclarent avoir pris connaissance du code pastoral au cours de séances de sensibilisation organisées par le service de l'élevage. De leur point de vue, son contenu s'articule autour de quatre exigences majeures :

- la nécessité de répartir chaque année l'espace entre l'agriculture et l'élevage pour éviter les conflits liés à la divagation du bétail dans les champs. Comme le dit un agriculteur de Diaré (Tanéné), « *les éleveurs sont dans la plaine et nous cultivons les parcelles sur les collines. Après on va cultiver dans la plaine et ils viendront sur les collines* » ;
- l'obligation pour les éleveurs d'installer des parcs de nuit pour les animaux et d'assurer leur surveillance pendant la journée ;
- l'impératif de négocier le calendrier et les modalités de l'accès des animaux aux parcours des plaines littorales ;
- la nécessité de mettre en place des comités paritaires chargés d'évaluer les dégâts occasionnés par les animaux dans les parcelles et de fixer le montant des dédommagements.

Même s'ils reconnaissent que le code leur fait obligation de surveiller les parcelles pendant la journée, les agriculteurs mettent surtout l'accent sur les dispositions qui préservent leurs intérêts spécifiques : maîtrise du calendrier de la transhumance, dispositif de surveillance continue des troupeaux pour réduire les risques de divagation du bétail dans les parcelles et indemnisation des dégâts causés dans les champs. A la limite, pour les producteurs de riz de la zone de Dabon-Néné (Kamsar), le code se

---

25. Cf. liste des personnes rencontrées en annexe.



réduit à la négociation du calendrier de la transhumance et au dispositif de réparation des dégâts causés par les animaux.

Les éleveurs semblent être mieux sensibilisés que les agriculteurs au contenu du code pastoral qu'ils perçoivent comme un instrument efficace de gestion, au plan local, des conflits qui les opposent aux agriculteurs. L'un des responsables de la coordination préfectorale des groupements d'éleveurs de Boké déclare : « *avec le code, nous n'avons plus besoin d'aller à la gendarmerie ou à la préfecture pour résoudre les conflits. Le code permet aux éleveurs et aux agriculteurs eux-mêmes de discuter pour régler les différends qui les opposent* ».

Même si les éleveurs semblent avoir une vision plus élargie du contenu du code pastoral que les agriculteurs, ils n'en mettent pas moins l'accent sur les aspects qui recourent leurs préoccupations spécifiques en matière de i) facilitation de l'insertion des transhumants dans les zones d'accueil, ii) sécurisation de l'accès aux parcours des plaines littorales, et iii) règlement négocié des conflits à des conditions plus souples. Cette logique les amène même à introduire dans la législation des dispositions qui n'y figurent pas, mais qui sont particulièrement importantes de leur point de vue. C'est le cas notamment de la disposition relative à la suppression de la mise en fourrière des animaux, cette sanction ayant pour effet d'aggraver notablement le poids des taxes imposées aux éleveurs.

Les organismes d'appui intervenant sur le terrain n'ont pas tous une bonne maîtrise du code pastoral. Si l'on excepte les agents du service de l'élevage, le personnel des services techniques ne cerne pas le contenu de la législation pastorale dont il ne retient que les orientations générales.<sup>26</sup> Ainsi, l'un des agents interrogés considère le code comme un outil de « *gestion de l'espace pastoral sur la base de concertations entre les agriculteurs et les éleveurs pour définir les modalités d'utilisation de l'espace au niveau local* ». Un autre de ses collègues estime que le code aborde les questions liées à la mobilité des animaux, à la GRN et aux relations entre les agriculteurs et les éleveurs. Un troisième considère pour sa part que « *le code délimite l'espace réservé aux parcours et fixe des règles de gestion de cet espace* ».

---

26. Les agents du service de l'élevage, en particulier ceux en poste ou ayant déjà servi dans les zones concernées par la transhumance, maîtrisent relativement bien les dispositions du code pastoral.

Les responsables de l'administration territoriale ne semblent pas accorder une attention particulière au détail des dispositions du code pastoral. En revanche, ils mettent au centre de leurs préoccupations la cohabitation entre éleveurs et agriculteurs et le maintien de relations apaisées entre les différents utilisateurs de l'espace. Ils considèrent que le code pastoral peut contribuer à l'instauration d'un tel climat, sous réserve que l'administration ne soit pas dessaisie de ses prérogatives en matière de préservation de l'ordre public. *« Les conflits peuvent revêtir facilement une dimension politique ou ethnique. L'autorité administrative est bien obligée de suivre ces questions de près parce qu'elles sont délicates. Les enjeux fonciers sont complexes en milieu rural où il se pose un problème de mentalités. Dans une zone comme celle de Boké, les agriculteurs autochtones considèrent que la terre leur appartient et ils refusent parfois de recevoir des troupeaux dans leurs terroirs ou cherchent à se faire justice eux-mêmes. Face à une telle situation, les représentants de l'administration sont obligés d'intervenir pour préserver la cohésion et la paix sociale ».*

## **4.2 Différence des niveaux d'appropriation du code pastoral suivant les zones géographiques**

En ce qui concerne l'appropriation du code pastoral par les populations, on distingue deux grandes zones : une première où cet instrument est relativement bien connu par les différents groupes d'acteurs et une seconde où il n'est pas vraiment maîtrisé.

La zone où le code est bien connu correspond à celle de la basse côte, notamment au niveau des plaines littorales qui accueillent la majorité des troupeaux transhumants durant une bonne partie de la saison sèche. Comme indiqué plus haut, l'évolution des systèmes de cultures dans cette zone renforce les difficultés d'insertion des troupeaux transhumants. En effet, l'adoption du système de la double culture ferme l'accès de certaines plaines aux animaux, ces espaces étant accaparés par la riziculture durant la saison sèche. Une autre mutation préjudiciable aux activités d'élevage concerne l'annexion des bas-fonds, y compris ceux situés sur des pistes de transhumance, par des cultures de contre-saison (manioc, maraîchage) ou par des cultures de rente, comme par exemple la plantation de palmiers à huile.

Pour toutes ces raisons, la pression sur l'espace s'accroît de plus en plus et les marges de négociation deviennent particulièrement étroites pour

les éleveurs, dans un contexte où l'accès aux ressources naturelles constitue pour tous les groupes d'acteurs un enjeu vital (voir Encadré 4).

#### **Encadré 4. Les difficultés de cohabitation entre les éleveurs et les agriculteurs dans la plaine de Kapatchez**

Le bassin du haut Kapatchez couvre une superficie de 7 500 ha dont près du quart a été aménagé à partir de 1988 par différents organismes d'intervention. Actuellement, on y pratique la riziculture inondée d'hivernage et de contre-saison et les aménagements sont gérés par des associations d'usagers des plaines qui regroupent les riziculteurs.

Pour accéder aux parcours situés sur la plaine, les éleveurs sont contraints de réajuster en permanence les rythmes de déplacement des troupeaux en fonction des nouveaux aménagements réalisés, de la modification du calendrier cultural et du passage des feux. En dépit de ces réajustements, la fréquence des conflits reste élevée parce que les troupeaux descendent plus tôt dans la plaine, à un moment où les parcelles de riz ne sont pas encore récoltées (Chouc *et al.*, 1999).

Si l'on en croit le témoignage d'un responsable du périmètre rizicole de Dabon-Néné (Kamsar), les agriculteurs formulent beaucoup de griefs à l'encontre des éleveurs. « *Depuis le départ du projet (TRH), on constate que les animaux ne sont plus enfermés dans les parcs de nuit et ils divaguent dans les parcelles. Cela oblige les producteurs à passer la nuit au niveau des périmètres pour éviter que les animaux n'y pénètrent* ». Il est également reproché aux éleveurs de ne pas respecter le calendrier de l'entrée des animaux dans la plaine. Ce calendrier est fixé à l'insu des producteurs de riz qui se trouvent le plus souvent mis devant le fait accompli.

Les responsables de l'union des producteurs de riz ont pris des contacts avec les transhumants eux-mêmes et les comités de gestion de la transhumance, mais sans qu'une solution satisfaisante soit trouvée. Les conflits continuent à persister dans la zone principalement parce que la divagation du bétail n'a pas été jugulée. De plus, l'effectif des troupeaux transhumants a considérablement augmenté au cours de la période écoulée. Le passage de ces animaux entraîne la destruction de certaines infrastructures au niveau des périmètres aménagés (drains, ouvrages). Les riziculteurs réclament des dédommagements que les éleveurs refusent le plus souvent de payer.

Pour leur part, les éleveurs se plaignent de l'accaparement des abords immédiats des points d'eau par les cultures de contre-saison, ce qui pose des problèmes pour l'abreuvement du bétail. Ils reprochent également aux agriculteurs de brûler la paille de riz après les récoltes dans le seul but d'empêcher les animaux de pâturer dans les rizières.

La fréquence et l'acuité des conflits au niveau de la basse côte ont conduit à la mise en œuvre, à partir de 1992, du projet pilote d'aménagement de la transhumance (dénommé projet TRH). Ce projet a été structuré autour de deux objectifs principaux : i) sensibiliser les acteurs ruraux pour une meilleure compréhension de la réalité de l'élevage transhumant et ii) tester les réactions suscitées par la mise en place d'aménagements destinés à faciliter l'intégration des troupeaux dans les terroirs agricoles.

Pour concilier la transhumance et les pratiques agricoles, le projet TRH s'est attaché à promouvoir diverses actions d'aménagement portant notamment sur i) la construction de parcs de nuit pour les animaux, ii) la mise en défens de parcelles de culture à l'aide de clôtures et iii) la promotion de parcelles fourragères. Dans le même temps, le projet a appuyé la création et le renforcement de comités de transhumance et s'est impliqué dans la vulgarisation du code pastoral auprès des différents acteurs.

La dynamique de concertation autour de la gestion de l'espace impulsée dans la zone de la basse côte a facilité l'émergence de conventions locales de GRN, notamment à Koumbia où les éleveurs et les planteurs de coton ont conclu un arrangement destiné à créer les conditions d'une intégration harmonieuse de leurs activités dans le même espace.

Cette convention locale est présentée par les éleveurs et les agriculteurs comme étant le produit de leur réflexion collective et autonome (voir Encadré 5). *« Les difficultés rencontrées amènent les gens à réfléchir pour trouver des solutions. Dans la zone de Koumbia, les agriculteurs étaient confrontés à des problèmes liés de la divagation des animaux dans leurs parcelles ; ce qui entraînait des pertes de production. Les propriétaires d'animaux devaient payer des dédommagements dont le montant était fixé par les autorités administratives, sans compter les taxes liées à la mise en fourrière des animaux en divagation. Les éleveurs ont constaté que l'ENCOBE<sup>27</sup> est parti, mais que leurs difficultés persistent. Les agriculteurs ont constaté qu'ils sont victimes de dégâts causés par les animaux dans les parcelles, mais qu'ils ne reçoivent pas toujours la totalité des indemnités versées par les éleveurs. Alors, on s'est assis ensemble pour trouver le chemin qui permet de sortir de ces difficultés ».*

27. Il s'agit du système de contrôle de l'élevage mis en place par les pouvoirs publics sous la première République. Ce contrôle a revêtu des formes particulièrement contraignantes pour les éleveurs qui étaient tenus de commercialiser chaque année 10 % de leur cheptel à des prix fixés de façon arbitraire par l'Etat.

De l'avis des responsables des organismes d'appui, cette réglementation locale a été largement inspirée par le code pastoral. « *Les réflexions et discussions ont été lancées en 1994 avec le concours des organismes d'encadrement et le processus a été finalisé en 1996 par les éleveurs et les agriculteurs. Tout est parti de l'implantation du projet Coton dans la zone*

#### **Encadré 5. La convention locale appelée « loi de Doumbiadji »**

Cette réglementation est appelée « loi de Doumbiadji » parce qu'elle a été adoptée au cours d'une réunion tenue dans la localité de Doumbiadji, située à la frontière entre Koumbia et Foulamory. La rencontre a regroupé près de 500 participants représentant les éleveurs et les agriculteurs de la zone et a permis de définir un consensus autour de la réglementation de la divagation du bétail et de la protection des parcelles cultivées. Cette réglementation comporte quatre dispositions essentielles : i) la surveillance obligatoire du bétail en période de culture entre le 10 juin et le 30 décembre de chaque année, ii) la tolérance de la divagation du bétail après les récoltes, notamment à compter du 31 décembre, iii) la clôture obligatoire de toutes les parcelles cultivées en contre-saison et leur surveillance par les propriétaires pendant la journée et iv) l'enferment des animaux dans des parcs pendant la nuit pour éviter les dégâts dans les parcelles cultivées en saison sèche.<sup>28</sup> Les représentants de l'administration à la rencontre de Doumbiadji se sont engagés à soutenir les décisions arrêtées.

Des comités locaux regroupant des éleveurs et des agriculteurs ont été mis en place pour veiller à l'application de la réglementation et à la prise en charge concertée de la gestion des conflits. Les éleveurs rencontrés à Koumbia déclarent que deux ans après son adoption, cette réglementation a fait l'objet d'une évaluation par l'ensemble des acteurs concernés. Constatant la persistance des conflits, ces derniers ont décidé de procéder à un zonage de l'espace pour éloigner les parcs de nuit des zones de culture.

Les éleveurs estiment que cette convention locale a permis de promouvoir un environnement plus favorable à une cohabitation pacifique entre les différents utilisateurs de l'espace, du fait de la réduction des dégâts liés à la divagation des animaux. Toutefois, ils mettent l'accent sur le fait que les agriculteurs ne respectent pas les dispositions édictées en matière de zonage. « *Certains d'entre eux cultivent des parcelles dans des zones proches des couloirs de passage des animaux, dans le seul but d'obtenir des dédommagements en cas de divagation* ».

Les planteurs cotonniers de Kamballa considèrent que la réglementation a été appliquée pendant les deux années qui ont suivi son adoption. Ils soutiennent que par la suite, les grands propriétaires de troupeaux ont cessé de surveiller les animaux pendant la période des cultures. Dans le même temps, ils ont refusé de payer les amendes qui leur ont été infligées à la suite de dégâts occasionnés dans les parcelles par leurs animaux. De leur point de vue, il existe une complicité entre les riches éleveurs et certains responsables du pouvoir local (administration et instances de direction des collectivités décentralisées), ce qui leur permet de s'affranchir des contraintes imposées par la réglementation.

28. Les dégâts causés dans les parcelles pendant la nuit par des animaux en divagation devront faire l'objet d'un dédommagement. Par contre, aucune réparation ne peut être réclamée si les dégâts ont été occasionnés pendant la journée.

*comprise entre Koumbia et Foulamory où la concentration du bétail était importante. Les difficultés de cohabitation ont suscité une prise de conscience au niveau des communautés de base (difficultés liées à l'extension des superficies cultivées dans une zone de forte densité de bétail et dans un contexte où les agriculteurs ne clôturent pas leurs parcelles). Pour trouver des solutions, les acteurs concernés se sont inspirés des premières réflexions entamées dans le cadre de la préparation du code pastoral ».*

Contrairement à ce que l'on observe en basse côte, le code reste encore largement méconnu au niveau de la Moyenne Guinée. Il s'agit d'une zone d'agro-éleveurs au sein de laquelle les activités agricoles et pastorales sont étroitement intégrées au sein des terroirs villageois. Dans un tel contexte où les conflits ne revêtent pas une grande acuité, le code pastoral ne suscite pas un réel intérêt au niveau des communautés de base.

Dans la majeure partie de la Moyenne Guinée, les mécanismes d'association agriculture/élevage s'appuient sur le zonage de l'espace. Dans le cas spécifique de Dionfo (Labé) les paysans déclarent que la décision de faire le zonage est prise au niveau des différents villages. *« Depuis plus de 50 ans, dès que l'on cultive, il faut clôturer la parcelle pour que la production ne soit pas perdue. Depuis plus de 20 ans, les villages ont commencé à répartir l'espace, chaque année, entre l'agriculture et l'élevage. Les tapades sont clôturées collectivement par les villageois. Les villages qui sont riches ou qui ont des ressortissants ailleurs (Conakry, étranger) utilisent le grillage.<sup>29</sup> Les champs de brousse sont regroupés dans un même espace chaque année, et on fait la clôture avec le bois issu du défrichement. Pour pouvoir faire ce regroupement des parcelles, on applique un système de prêt de terre en faveur de ceux qui n'ont pas de droit foncier dans la zone choisie. Avec le regroupement des champs de brousse et l'aménagement d'une clôture collective, les animaux pâturent dans tout l'espace non occupé ».*

Pour l'heure, le système d'intégration entre l'agriculture et l'élevage fonctionne relativement bien en Moyenne Guinée ; ce qui fait que la nécessité de l'application de la législation pastorale n'est pas perçue par les communautés de base. Toutefois, on peut se demander si le système en vigueur actuellement sera encore performant dans les dix à quinze prochaines années, au regard de l'augmentation des effectifs animaux et de l'accroissement de la pression sur les terres de culture.

---

29. Le paiement des contributions se fait en fonction de la superficie du domaine foncier familial. Les agriculteurs estiment que l'investissement dans le grillage est rentable parce que l'argent investi est récupéré au bout de deux à trois années.

## 5. Processus et structures de mise en œuvre de la législation pastorale

### 5.1 Structures de gestion de la transhumance et des conflits

Le décret d'application du code pastoral relatif à la transhumance recommande la création de comités locaux et inter-préfectoraux chargés de gérer le mouvement des animaux, plus particulièrement de prendre en charge l'organisation de la transhumance, d'en assurer le bon déroulement et de prêter attention aux questions sanitaires. Tel que prévu par le décret, les comités de transhumance doivent être présidés par les autorités administratives des régions d'accueil et comprendre des techniciens des services de l'élevage et de l'agriculture des zones concernées, ainsi que des représentants des éleveurs et agriculteurs des districts d'accueil.

#### Faible fonctionnalité des premières structures mises en place

Cette option consistant à placer les comités de transhumance sous l'autorité de l'administration n'a pas été suivie par le projet TRH qui a plutôt cherché à favoriser, dès le départ, une autonomisation des structures mises en place et bénéficiant de son appui. Les trois premiers comités ont été créés à partir de 1994 à Mankountan où se trouve une grande plaine traditionnellement fréquentée en saison sèche par des éleveurs originaires de Kolaboui. Mais, faute de base légale, ces comités n'ont pu exercer aucune autorité pour réguler les flux de transhumance. En 1995, un conflit grave survenu dans la plaine de Makoutan a nécessité l'intervention du service de l'élevage et des autorités administratives, notamment le Gouverneur de Boké. C'est à la suite de ce conflit que les responsables du projet ont proposé aux autorités administratives de s'appuyer sur les dispositions du code pastoral pour créer des comités de transhumance afin d'assurer la résolution des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles et de promouvoir une gestion concertée de l'espace au bénéfice des activités agricoles et pastorales.

Le Gouverneur de Boké a rendu publique « une décision » portant création des comités de transhumance, avec pour mission essentielle d'organiser le déplacement du bétail (calendrier, pistes d'accès aux plaines littorales, lieux d'implantation des animaux) et d'assurer la gestion négo-

ciée des conflits (évaluation des dégâts commis par les animaux, indemnisations éventuelles). Sur la base d'une évaluation faite en 1998, des réajustements ont été suggérés et une nouvelle « décision » a été prise pour améliorer le fonctionnement de ces comités.<sup>30</sup>

### **Réajustement des cadres organisationnels**

A l'échelle locale, la formule retenue consiste à mettre en place des comités paritaires regroupant six à huit membres désignés au cours d'une réunion présidée par le sous-préfet ou le président de la CRD. Chaque communauté désigne ses mandataires sur la base de critères de confiance, d'intégrité et de disponibilité. Au niveau sous-préfectoral, on retrouve en plus des mandataires des comités locaux (deux représentants des agriculteurs et deux représentants des éleveurs), les délégués de la CRD et l'agent du service chargé du développement rural.

Au niveau préfectoral, le comité technique de suivi de la transhumance comprend les responsables des services en charge du développement rural (DPDRE, SPRA et SPA) et les délégués des organisations professionnelles d'éleveurs et d'agriculteurs. Ce comité a pour mandat de servir de conseiller technique aux structures des échelons inférieurs et de veiller à la prise en compte de l'élevage dans les programmes d'aménagement des plaines à des fins agricoles.

La création de ces structures constitue une tentative de réponse à une difficulté mise à jour par le processus de décentralisation en cours actuellement. Cette difficulté porte sur l'identification de mécanismes de négociation susceptibles de garantir l'accès équitable des différents acteurs aux ressources naturelles ainsi que leur représentation au sein des institutions qui gèrent ces ressources. Lorsqu'il s'agit de ressources devant faire l'objet d'un accès communautaire, le principal défi à relever consiste à aider l'ensemble des acteurs à tirer profit des opportunités qu'offre la décentralisation non seulement pour se doter du pouvoir d'édicter des règles d'accès aux ressources, mais aussi de l'autorité requise pour les faire appliquer.

Actuellement, la zone de la basse côte compte quelques 56 comités de transhumance intervenant au niveau local, 12 au niveau des sous-préfectures et 3 au niveau des préfectures. A ces structures s'ajoutent les comités

---

30. La première « décision » du Gouverneur a créé les comités au niveau de la préfecture et à l'échelle locale. Le réajustement opéré en 2000 a permis de prendre en compte l'échelle de la sous-préfecture et d'inscrire les comités dans la dynamique de la décentralisation.



de gestion des conflits mis en place dans plusieurs zones, notamment à Koumbia et Gaoual. On constate que certaines de ces structures interviennent de façon efficace dans le règlement négocié des conflits et parviennent à résoudre la quasi-totalité des cas dont elles sont saisies. En revanche, d'autres structures s'avèrent peu fonctionnelles et se contentent de transférer les conflits à l'échelle supérieure, sans chercher réellement à les traiter.<sup>31</sup>

Le rapport d'évaluation des activités du projet TRH (Chouc *et al.*, 1999) a mis en exergue les résultats probants obtenus par les comités de transhumance. L'action menée par ces structures a non seulement contribué à réduire la fréquence des conflits, mais aussi favorisé l'émergence d'une dynamique d'implication des acteurs concernés dans la recherche de solutions à leurs différends. Dans bien des cas, ces acteurs parviennent à résoudre eux-mêmes les conflits qui éclatent sans requérir l'arbitrage de l'administration ou des organismes d'appui. L'intérêt que suscite cette démarche de prise en charge des conflits au niveau local par les acteurs eux-mêmes s'explique par le fait qu'elle est doublement avantageuse : i) les éleveurs déboursent moins d'argent pour les indemnités des dégâts causés par leurs animaux parce que l'évaluation faite du préjudice causé est plus objective et ii) les agriculteurs sont assurés de percevoir l'intégralité des indemnités payées par les propriétaires d'animaux.

Lorsqu'ils sont fonctionnels, les comités offrent un espace pertinent de négociation des modalités d'insertion des transhumants dans les zones d'accueil où la compétition pour l'occupation de l'espace est de plus en plus serrée entre l'agriculture et l'élevage. Le choix de personnes disponibles, sérieuses et dynamiques constitue l'un des facteurs d'efficacité des comités de transhumance. Le fait que l'échelle d'intervention ait été définie en tenant compte des paramètres de proximité sociale et géographique a aussi constitué un atout important dans la mesure où l'espace ainsi défini est tout à fait approprié pour la gestion des parcours pastoraux.

*« Les comités de gestion de la transhumance ont été mis en place à une échelle inférieure à celle de la sous-préfecture. La définition du rayon du comité a été laissée à l'entière responsabilité des communautés locales,*

---

31. A la suite du retrait du projet TRH, certains des anciens employés ont mis en place en partenariat avec des éleveurs et des agriculteurs une ONG dénommée « association pour la gestion intégrée de l'élevage transhumant » (AGIET). Cette structure basée à Boké se propose de continuer les activités entamées dans le cadre du TRH. Elle est actuellement engagée dans la recherche de financement auprès de différents partenaires de coopération.

*agriculteurs et éleveurs, sans que des critères pré-définis par le projet n'aient été imposés (...). Ce ne sont ni les logiques coutumières, ni les logiques du découpage administratif qui ont dicté la définition de l'échelle d'intervention des comités, mais bien les territoires pastoraux, ce qui confère une certaine pertinence au rayon d'action de ces structures en relation avec leurs fonctions de gestion de la transhumance » (Chouc et al., 1999). En effet, la coïncidence entre les zones d'intervention des comités locaux et les territoires pastoraux et/ou les terroirs villageois a permis à ces structures d'être en mesure de faire face aux enjeux de l'accès aux ressources naturelles et de la gestion des conflits.*

### **Faible pouvoir de décision des comités de transhumance**

L'évaluation des stratégies des différents groupes d'acteurs en rapport avec la perception qu'ils ont de ce qu'ils gagnent ou ce qu'ils perdent à travers la mise en place des comités révèle l'importance des enjeux de positionnement de chacun de ces groupes d'acteurs.

En ce qui concerne les responsables de l'administration locale, le discours qu'ils tiennent sur l'intervention des comités n'est pas en phase avec l'attitude qu'ils adoptent dans la pratique. De nombreux préfets et sous-préfets rencontrés au cours de la mission ont déclaré que depuis la mise en place de ces structures, l'administration locale a été dessaisie d'une partie de ses prérogatives. De leur point de vue, les comités de transhumance assurent correctement leur mission de régulation des mouvements du bétail et de prise en charge de la gestion des conflits. Ils estiment que ces structures n'ont pu faire preuve d'efficacité que parce qu'elles ont bénéficié non seulement de l'appui logistique des autorités locales et de la CRD (mise à disposition de locaux pour les réunions, facilitation des déplacements), mais aussi de leur soutien politique, surtout lorsqu'elles ont été confrontées à des conflits graves.

En réalité, l'appui apporté par l'administration se traduit par une mise sous tutelle des comités de gestion de la transhumance et des conflits. On constate que ces structures ne sont pas autonomes et ne disposent pas d'une réelle marge de manœuvre face aux responsables de l'administration et de la CRD. Dans certaines zones, la procédure de constat des dégâts par les membres des comités chargés de déterminer le montant de l'indemnisation ne s'applique réellement que dans le cas de dégâts mineurs. Dès lors que le préjudice est important, l'administration se saisit du dossier

et charge un agent technique de procéder à l'estimation de la valeur des dégâts pour faire un rapport indiquant le montant de l'indemnisation.

Dans d'autres zones, les autorités administratives exhortent les comités à établir le constat des dégâts et à fixer le montant des réparations. Mais ces décisions ne peuvent être exécutoires que si elles sont approuvées par l'administration elle-même qui se réserve le droit d'apporter les correctifs jugés nécessaires (révision à la hausse ou à la baisse du montant de l'indemnisation). Cette implication des autorités administratives dans la gestion des conflits autour de l'accès aux ressources naturelles qui surviennent entre agriculteurs et éleveurs est révélatrice de l'importance des enjeux financiers liés au contrôle des procédures de règlement de ces conflits.

### **Divergence des intérêts des acteurs ruraux en présence**

Les éleveurs, notamment les propriétaires de petits troupeaux ont compris la nécessité de soutenir les comités locaux de transhumance dont la mise en place est perçue comme l'expression d'une volonté de sécuriser la transhumance et de faciliter l'accès du bétail aux plaines littorales. Avec ce dispositif, l'accès aux parcours situées dans ces plaines cesse d'être l'apanage des propriétaires de grands troupeaux qui y accédaient en priorité parce qu'ils étaient les seuls capables d'offrir des cadeaux importants aux détenteurs des droits fonciers coutumiers.

De façon générale, les petits éleveurs ont modulé leur implication dans les comités suivant deux démarches particulières : dans certaines zones, ils ont privilégié l'implication des notables, en particulier les chefs de lignages en vue de créer un rapport de force qui leur soit favorable face aux agriculteurs. Dans d'autres zones, ils ont mis l'accent sur la responsabilisation des jeunes au sein des comités parce que ces derniers sont plus disponibles et mieux outillés pour traiter avec l'administration et les organismes d'appui.

Pour les riches propriétaires d'animaux, l'intervention des comités dans la régulation de la transhumance comporte plus d'inconvénients que d'avantages, dans la mesure où cela leur fait perdre le monopole de l'utilisation des parcours des plaines littorales pendant la saison sèche et les met directement en concurrence avec les petits éleveurs pour l'accès aux ressources naturelles. Conscient du fait que le système antérieur de gestion de la transhumance est plus conforme à ses intérêts, ce groupe

s'emploie à contourner, neutraliser ou affaiblir les comités, en traitant directement avec l'administration, les CRD ou les autorités coutumières détentrices de droit foncier dans la zone d'accueil des transhumants.

Concernant les agriculteurs de la basse côte, la création des comités paritaires entraîne en principe la remise en cause de leurs prérogatives d'exclusivité dans la gestion des ressources pastorales des plaines littorales. Mais, dans le même temps, l'action de ces structures contribue à garantir une indemnisation systématique en cas de dégâts causés par les animaux dans les parcelles. Les avantages garantis par cette disposition l'emportent largement sur les inconvénients car malgré le processus d'individualisation des tenures foncières, les chefs de lignage gardent une voie prépondérante dans la gestion des terres.

Chez les agriculteurs, les stratégies adoptées privilégient le recours à des leaders d'opinion (chefs de villages, notables, anciens responsables de collectivités locales). Ces personnalités entrent en compétition avec les ayants droits fonciers coutumiers pour qui le contrôle de ces comités constitue un enjeu essentiel.

Il faut rappeler que traditionnellement, l'accès à la terre et aux ressources naturelles relevait des prérogatives des détenteurs de droits fonciers coutumiers qui étaient seuls habilités à négocier avec les transhumants. La création des comités remet en cause ce pouvoir discrétionnaire et les avantages liés à la collecte et à la redistribution de la *cola*. C'est la raison pour laquelle ces notables cherchent à se repositionner à travers le contrôle des comités dont ils veulent avoir la main-mise sur la désignation des mandataires. Pour eux, cet enjeu est d'autant plus important que *« les comités se sont arrogés le droit de négocier, percevoir et répartir la cola traditionnelle qui fait actuellement l'objet d'une monétarisation. Elle constitue une source de tensions fortes avec l'administration locale qui ne reçoit qu'une partie restreinte actuellement de cette cola et avec les autorités coutumières puisque la cola semble répartie entre le comité, les sages, les agriculteurs «tuteurs» des éleveurs qui les accueillent sur leurs terres »* (Chouc et al., 1999).

## 5.2 Perception par les acteurs de l'impact de la mise en œuvre de la législation pastorale<sup>32</sup>

L'incidence de la mise en œuvre du code pastoral est différenciée suivant les groupes d'acteurs dont les intérêts sont, pour l'essentiel, divergents et parfois nettement contradictoires. Malgré cela, on constate une convergence quant à l'appréciation portée sur les innovations introduites par la mise en œuvre de la législation pastorale.

Pour les éleveurs, ces changements portent sur la répartition de l'espace entre l'agriculture et l'élevage, ce qui facilite l'accès du bétail aux ressources naturelles et réduit les risques de divagation dans les parcelles ainsi que la fréquence des conflits qui en résultent.<sup>33</sup> Ils insistent également sur les effets bénéfiques induits par la sécurisation des pistes de transhumance et la facilitation des négociations pour l'accès aux parcours des plaines littorales, grâce à l'intervention des comités de transhumance. A ces acquis s'ajoutent l'instauration, au niveau des espaces non cultivés, d'un droit d'accès libre pour tous les producteurs ruraux (agriculteurs, exploitants forestiers, éleveurs, etc.) et l'adoption de procédures de règlement négocié des conflits qui pénalisent moins les propriétaires d'animaux parce que l'estimation des dégâts est faite sur des bases plus objectives et laisse plus de place à la négociation entre les protagonistes.

Pour les agriculteurs, les changements les plus importants concernent la sécurisation de la production agricole suite à la réduction des pertes liées à la divagation du bétail dans les champs, la baisse de l'acuité des conflits, la restitution de la fertilité des sols, grâce à la fumure des parcelles par le pacage du bétail et la facilitation de l'approvisionnement des villageois en bétail, notamment à l'occasion des cérémonies familiales et sociales (en particulier les sacrifices).

Pour les responsables de l'administration, les innovations constatées s'articulent autour de l'amélioration des relations entre éleveurs et agriculteurs, l'instauration d'un climat plus serein, suite à l'implication des populations dans le règlement négocié des conflits et l'émergence d'un

---

32. Il s'agit bien évidemment des acteurs rencontrés lors des enquêtes de terrain.

33. Si l'on en croit les responsables de la CRD, plus de 40 % des localités de Sangarédi ont adopté ce système de zonage, suite à un travail de sensibilisation mené par les instances dirigeantes des collectivités décentralisées.

environnement plus tolérant qui fait que la présence des transhumants dans les zones d'accueil ne suscite plus d'hostilité ou de conflits graves.<sup>34</sup>

Aujourd'hui, tous les acteurs s'accordent à reconnaître que sans le code pastoral, la transhumance aurait été très fortement entravée ou tout au moins soumise à des conditions très contraignantes, notamment en termes de coûts financiers. Dans le contexte de la mise en œuvre du code, les groupes d'acteurs vont réajuster leurs stratégies, avec pour objectif de maximiser le profit qu'ils peuvent en tirer tout en réduisant les inconvénients qui en découlent pour eux. Ainsi, certains agriculteurs de la zone de Diogoyah (zone de Boffa) installent des parcelles de culture non clôturées, notamment des buttes de patate à proximité des pistes de transhumance ou des sources d'abreuvement des animaux pour empêcher l'arrivée de transhumants dans leurs terroirs. A l'inverse, dans d'autres zones les transhumants sont parfois invités à venir s'installer dans les terroirs sans payer la *cola* parce que les agriculteurs cherchent à faire fumer leurs parcelles par le bétail.

---

34. Les interlocuteurs font cas d'une implantation durable de certains transhumants dans la zone de Tormelin où après plusieurs années de présence continue, ils ont sollicité et obtenu des prêts de terre pour cultiver en hivernage.

## 6. Contraintes et écueils rencontrés

Comme indiqué plus haut, la mise en œuvre de la législation pastorale a contribué à l'instauration de systèmes plus équitables d'accès aux ressources naturelles, notamment dans les zones de la basse côte où la compétition autour de l'espace est très serrée entre l'agriculture et l'élevage. Les acquis importants enregistrés ne doivent cependant pas occulter les difficultés rencontrées dans l'application du code et qui se situent à plusieurs niveaux.

### 6.1 Persistance des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles

On constate que les conflits les plus courants sont consécutifs aux dégâts occasionnés par les animaux à l'intérieur des parcelles cultivées à cause du non-respect du zonage et des dispositions relatives à la surveillance des animaux et des champs. Par exemple, certains agriculteurs refusent de cantonner les parcelles dans la zone affectée à l'agriculture. En cultivant des champs dispersés dans la brousse, ils créent de véritables « parcelles pièges » délibérément exposées à la divagation du bétail et qui offrent des opportunités de bénéficier d'une indemnisation. Certains éleveurs adoptent un comportement similaire. Ils s'entêtent à faire pâturer les animaux en bordure des champs ou refusent de les enfermer pendant la nuit dans des parcs.

A en croire plusieurs membres des comités de gestion des conflits de Koumbia, le zonage ne résout pas toujours les problèmes parce que l'espace réservé à l'élevage reste généralement réduit. La majorité des agriculteurs qui ne possède pas d'animaux est réticente à libérer un espace suffisant pour l'élevage. Les agro-éleveurs se situent dans la même logique, précisément parce qu'ils ont besoin d'un espace important pour s'adonner à l'agriculture.

Un autre facteur de conflit est lié à la non-application du dispositif de gestion de la transhumance, en particulier la négociation de la date de descente des troupeaux dans les plaines littorales. « *A Diogoyah, en 2002, les transhumants sont arrivés sans nous avertir, parce que dans la zone où ils ont passé l'hivernage les points d'eau se sont asséchés plus tôt que*

*d'habitude. Le passage des animaux a détruit plus de 1 000 buttes de patates et cela a posé de sérieux problèmes avec les agriculteurs ».*

Dans la zone intermédiaire située entre le littoral et le Fouta Djallon, certains groupes d'éleveurs tendent actuellement à se fixer de façon plus durable. De ce fait, ils cherchent à acquérir un contrôle sur l'espace qu'ils occupent. Ces tentatives, qui remettent en cause le système d'utilisation de l'espace basé sur une négociation toujours renouvelée, suscitent une forte réaction d'hostilité des communautés détentrices des droits fonciers (voir Encadré 6).

**Encadré 6. Le conflit de Tatafara (sous-préfecture de Tanéné, zone de Boké)**

Cette zone est occupée depuis longtemps par des agriculteurs Landuma qui ne pratiquent presque pas l'élevage. Des groupes d'éleveurs Peuls originaires de Téléélé sont venus s'y implanter à partir des années 1990, à la faveur du lancement du projet TRH. Ce projet les a aidés à se fixer durablement dans le terroir par l'aménagement de parcelles fourragères, ce qui a permis de réduire l'amplitude des déplacements des animaux. En l'an 2000, à la suite d'un profond désaccord entre les jeunes originaires du village d'accueil et les éleveurs, un conflit a éclaté entre les deux communautés. On dispose de versions contradictoires sur les raisons qui ont motivé ce conflit. Selon les éleveurs, c'est suite au décès du patriarche du village qui les a accueillis, que la population autochtone a décidé de les expulser, sans motif valable.

Selon la version des agriculteurs Landuma, les éleveurs voulant agrandir l'espace qui leur avait été affecté par le défunt patriarche ont donné de l'argent à l'un de ses fils pour qu'il leur affecte un espace supplémentaire. Bien que n'étant pas le chef de la communauté, ce dernier les a autorisés à occuper l'espace demandé. A la suite de cette affectation, les éleveurs ont envoyé une délégation à Boké pour chercher des papiers qui établissent leurs droits sur cet espace. Les Landuma informés de cette situation ont décidé d'expulser les éleveurs de leur terroir. Les éleveurs ayant refusé de partir, les jeunes du village sont venus incendier leurs campements en mai 2000.

Pour mettre un terme au conflit, les responsables de la CRD de Tanéné ont trouvé, avec l'appui des autorités coutumières Landuma une solution de compromis. Ainsi, il a été retenu que le campement serait reconstruit par les jeunes Landuma et les éleveurs seraient autorisés à continuer d'exploiter l'espace qui leur avait été initialement affecté. En contrepartie, il leur a été demandé de renoncer à réclamer le paiement des sommes d'argent qu'ils déclarent avoir perdu dans l'incendie de leurs campements.

Au niveau de la basse côte, les plaines restent fortement convoitées par les différentes communautés utilisatrices des ressources qui y sont disponibles. Les conflits sont donc inévitables si ces groupes ne se concertent pas pour s'entendre sur des modalités d'accès à ces ressources qui revêtent, pour chacun d'eux, un caractère stratégique (voir Encadré 7).



### **Encadré 7. Le conflit de Souguébouye (sous-préfecture de Kolaboui, zone de Boké)**

La localité de Souguebouye se compose de plusieurs petits hameaux situés à proximité des uns des autres. L'un des villages est occupé par des autochtones Landuma, un autre par des Diakhanké qui exploitent des terres de culture qui leur ont été prêtées par les Landuma. Le troisième hameau regroupe des familles d'agro-éleveurs Peul. Les éleveurs Peuls et les agriculteurs Diakhanké déclarent s'être implantés dans la zone depuis deux à trois générations avec l'aval des Landuma. La cohabitation n'a pas toujours été facile entre ces deux communautés, mais peu de conflits ouverts se sont déclarés jusqu'à celui qui va opposer les deux villages en l'an 2000.

Les Diakhanké déclarent avoir défriché un espace d'environ 3 ha pour y cultiver de l'arachide, du fonio et du riz dans un secteur qu'ils ont l'habitude de mettre en valeur. Par la suite, le président du district et les représentants de l'administration ont exigé qu'un couloir de passage soit aménagé dans la parcelle défrichée pour permettre aux animaux du village voisin d'accéder à la plaine. De l'avis des agro-éleveurs Peul, les difficultés de la cohabitation avec les groupes voisins sont liées à l'augmentation des effectifs animaux et à l'extension des superficies cultivées. Ils considèrent que la gestion de l'espace ne fait pas l'objet d'une concertation entre les différents utilisateurs. Une telle situation entraîne des conflits entre les deux groupes. *« Avec les gens de Souguebouye, tout se passe comme s'ils cherchaient à nous faire partir de la zone. Ils refusent que nos animaux exploitent les parcelles récoltées et cherchent à s'allier avec les autochtones Landuma qui sont des agriculteurs comme eux pour nous mettre à l'étroit dans le terroir ».*

L'agent d'élevage de la zone de Kolaboui déclare que depuis 1999, les agriculteurs et les éleveurs sont en conflit pour le contrôle de la plaine et des points d'eau de surface qui s'y trouvent. Traditionnellement, cette plaine était exploitée par les agriculteurs et un couloir de passage était aménagé pour permettre aux animaux d'accéder à la mare et aux parcours de la plaine. En 1999, les agriculteurs ont fait des cultures de contre-saison de manioc autour de la mare sans clôturer leurs parcelles ; ce qui a rendu impossible l'accès des animaux au point d'eau.

En 2000, les agriculteurs ont défriché des parcelles situées sur le couloir de passage menant à la plaine. Cela a empêché le bétail des agro-éleveurs d'avoir accès à la mare. Suite à la plainte de ces derniers, une mission de la sous-préfecture s'est rendue sur les lieux pour organiser une concertation et rechercher une solution avec les populations concernées. Après avoir constaté l'obstruction du couloir de passage des animaux, la mission a demandé aux agriculteurs de baliser un couloir de 30 à 40 mètres de large dans la zone défrichée pour permettre le passage du bétail. Face au refus des villageois, la mission a maintenu fermement sa décision. Ce conflit ne semble pas avoir été résolu définitivement dans la mesure où le bétail n'a toujours pas accès à la mare située dans la plaine. Les agro-éleveurs obligés de creuser des puisards qui tarissent très vite ont saisi à nouveau les autorités administratives pour leur demander de trouver une solution durable à la crise.

## 6.2 Limites inhérentes à l'intervention des comités de transhumance et de gestion des conflits

La création des comités repose sur le postulat selon lequel les agriculteurs et les éleveurs perçoivent clairement les enjeux d'une utilisation négociée de l'espace qu'ils exploitent en commun et l'intérêt pour eux d'adopter un système d'accès aux ressources qui puisse faire l'objet d'un consensus élargi à l'ensemble des acteurs. L'expérience montre que chacun de ces groupes raisonne ses stratégies plus en fonction de ses intérêts spécifiques qu'en considération des intérêts communs aux agriculteurs et aux éleveurs. Au sein même de chacun de ces groupes, les stratégies sont différenciées et parfois contradictoires. L'importance que les enjeux revêtent pour les uns et pour les autres conduit à des démarches visant à contourner les comités ou à les détourner de leurs objectifs dans le but de les mettre au service d'intérêts spécifiques.

S'il est vrai que le statut des membres qui composent les comités confère à ces structures une légitimité à la fois sociale et politique, il faut souligner que cela ne leur donne pas une autorité suffisante pour faire accepter et appliquer leurs décisions, lorsqu'elles sont contestées par l'une des parties en conflit. De la même manière, ces comités sont incapables de reprendre un dossier des mains de l'administration ou des services de sécurité, lorsque l'un des protagonistes d'un conflit décide d'adresser sa plainte directement à ces institutions. Cette incapacité des comités à imposer leur autorité découle en partie du fait que l'administration et la CRD se présentent comme étant les seuls arbitres qualifiés en matière de gestion des conflits. Elles s'emploient à présenter les comités comme des structures placées sous leur tutelle. Le fait que ces structures dépendent de l'administration ou de la CRD pour obtenir un local de réunion ou pour se déplacer contribue à renforcer cette image de dépendance.<sup>35</sup>

Il s'y ajoute que la législation pastorale confère les compétences en matière de gestion de la transhumance aux collectivités décentralisées et non aux comités. L'implication dynamique des CRD dans le zonage de l'espace et dans la délimitation des pistes de transhumance tend à reléguer les comités au rang de simples exécutants des décisions prises par

---

<sup>35</sup>. Dans la plupart des zones, les comités ne disposent pas actuellement de moyens leur permettant d'assumer correctement leur mission. Chaque fois que le comité est informé d'un cas de divagation d'animaux dans une parcelle, ses membres doivent se rendre sur les lieux pour constater les dégâts. Ils sont obligés d'effectuer le déplacement à pied ou alors de solliciter l'appui de l'administration ou de la CRD. Dans certaines localités, le paiement d'une taxe forfaitaire est demandé par les comités, chaque fois qu'ils procèdent au constat de dégâts provoqués par les animaux dans des parcelles.

ces instances de direction des collectivités décentralisées. *« Les comités sont là pour faire le travail, mais ce sont les CRD qui ont le pouvoir de décider. A la veille de l'hivernage, le président de la CRD réunit les chefs de districts et leur demande de réserver une partie de la brousse pour les animaux et de tracer les pistes de transhumance ».*

Les membres des comités reprochent à certains responsables de CRD d'outrepasser leurs prérogatives en édictant des règles d'accès aux ressources naturelles non conformes aux dispositions de la législation pastorale. *« A Gaoual, ces gens-là sont allés dans les districts pour dire aux agriculteurs qu'ils sont libres de ne pas clôturer leurs parcelles. Ces paroles vont créer des problèmes parce que si les animaux font des dégâts dans un champ non clôturé, l'éleveur n'acceptera pas de payer ».*

Les facteurs d'affaiblissement des comités ne sont pas liés seulement aux types de relations qui existent entre eux et les structures du pouvoir local, mais aussi à leur fonctionnement interne. Dans l'ensemble de la basse côte, on constate un non renouvellement des membres des comités locaux dont certains ont été désignés depuis plus de huit ans. Dans la logique des responsables des services déconcentrés de l'élevage, le renouvellement de ces structures n'est pas nécessaire tant qu'elles restent fonctionnelles. Si ce maintien en place des mêmes responsables peut constituer une preuve de la confiance de leurs mandants, il trahit dans le même temps un fonctionnement non démocratique des structures qui se trouvent ainsi exposées à des risques sérieux de remise en cause de leur vocation.

### **6.3 Difficulté d'aménager des zones pastorales alternatives**

Le problème de l'aménagement de zones pastorales alternatives concerne principalement le secteur de Koundara où la création du parc du Badiar à partir de 1988 a entraîné une limitation des possibilités d'accès du bétail aux parcours situés dans la zone classée. Au départ, les éleveurs ont persisté à faire pâturer les animaux dans le parc, mais les agents du service forestier n'ont pas hésité à expulser plus d'une dizaine de milliers de bovins et à instaurer une taxe de fourrière.<sup>36</sup>

---

36. Initialement, le montant a été fixé à 10 000 GNF / tête. Cette décision a suscité des protestations à différents niveaux et Conakry a été saisi du dossier. Après concertation entre les services techniques concernés, le montant de la taxe a été ramené à 3 000 GNF et des comités ont été créés pour gérer l'argent qui sera collecté et qui servira à financer la construction de puits pastoraux. Mais les comités mis en place à Sambaylo et Koundara se sont avérés peu fonctionnels.

Le conflit entre les autorités du parc et les éleveurs a amené VSF à intervenir dans la zone à partir de 1994 pour s'impliquer dans la recherche de solutions par le biais d'un projet d'appui à la gestion de la zone périphérique du parc (projet Bassins Versants, zone périphérique du Badiar).<sup>37</sup> La fermeture du parc au bétail et la réduction de l'espace pastoral qui en a résulté ont entraîné une amplification des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs ; cela d'autant plus que l'introduction de la culture du coton dans le secteur s'accompagne d'une extension du domaine agricole. Les mouvements internes du bétail se sont intensifiés parce que les animaux sont contraints de quitter en hivernage les zones de Saré Boydo, Kamabi et Koundara composées essentiellement de plaines inondables pour se replier vers Youkounkoun et Gningan. Or, l'insertion des troupeaux dans ces zones suscite une très forte hostilité.

Suite aux enquêtes effectuées par l'équipe de VSF avec la participation des autorités administratives et des services d'appui, l'idée d'aménager des zones alternatives de parcours a été retenue. L'emplacement de ces zones a déjà été identifié et VSF a organisé des séances d'animation pour susciter un dialogue entre les agriculteurs et les éleveurs en vue de réaliser un consensus. A la suite de ces concertations, des réunions ont été organisées pour valider le choix des zones retenues.

Depuis 1997, le projet d'appui à la gestion intégrée des ressources (AGIR) s'est engagé à aménager des bassins versants au niveau des zones alternatives de parcours afin d'y rendre disponible des sources d'abreuvement pour le bétail. Mais la création de ces zones se heurte à une forte opposition de certains agriculteurs détenteurs de droits fonciers coutumiers qui sont soutenus par les responsables de la CRD. Interrogé, l'un des agents impliqués dans l'identification des zones pastorales alternatives déclare : *« on a fait ce travail avec les papiers de VSF. Mais, les gens de Youkounkoun et de Gningan refusent de reconnaître ces papiers. Ils disent que leur zone ne sera jamais divisée entre l'agriculture et l'élevage. Actuellement, ils ne veulent même pas recevoir d'éleveurs chez eux. Ils sont venus le dire à la radio communautaire de Koundara et ils font chez eux des champs « piège » pour chasser les animaux ».*

---

37. Ce projet exécuté entre 1994 et 1997 comportait un volet intitulé « mesures d'accompagnement à la mise en place du parc du Badiar ». Les activités menées dans ce cadre ont touché quelques 267 villages et hameaux. Elles ont été structurées autour de trois axes principaux : i) hydraulique pastorale (aménagement de retenues collinaires, de puits, d'abreuvoirs, de micro-barrages, etc.), ii) appui à la filière élevage (campagnes de vaccination, suivis zootechniques, etc.) et iii) gestion des zones à usage multiple (aménagement de pistes de transhumance, gestion des conflits, etc.).

Compte tenu de la faiblesse de leur cadre organisationnel qui ne leur offre aucune autre alternative, les éleveurs se sont adressés à la chambre d'agriculture<sup>38</sup> qui a informé à son tour les autorités administratives et attend qu'une décision soit prise à ce niveau.

## 6.4 Espérances et incertitudes liés aux aménagements pastoraux

Les aménagements pastoraux constituent un phénomène relativement nouveau au niveau de la basse côte. Ils ont été initiés par le projet TRH par le biais de la construction de parcs de nuit et l'aménagement de parcelles fourragères. Conscients de l'importance des enjeux fonciers dans l'ensemble de la zone, les responsables du projet ont exigé, préalablement à toute action d'aménagement, l'accord formel des détenteurs de droits fonciers. Ce consentement des ayants droit foncier est important pour éviter les conflits dans la mesure où les éleveurs peuvent se prévaloir d'un droit d'affectation ou d'une pérennisation du droit d'usage sur les aménagements pastoraux réalisés, en l'absence d'un tel accord.

Malgré cette précaution, les éleveurs ont eu tendance à considérer que l'existence de la parcelle fourragère – qui comprend à la fois la culture et la clôture servant de protection – inscrit durablement leur présence dans l'espace qu'ils occupent. Ils estiment que cela leur confère ipso facto des droits d'autant plus stables sur la terre que le contrat prévoit une reconduction possible de l'accord.

Cette situation a suscité des réactions de méfiance dans certaines zones où les propriétaires fonciers n'ont pas accepté que les éleveurs qu'ils ont accueillis sur leurs terres aménagent des parcelles de cultures fourragères. De l'avis d'un chef de village Soussou, les transhumants ne doivent pas s'occuper d'agriculture, mais uniquement de l'exploitation des pâturages. *« Les éleveurs qui sont chez nous, on ne leur a ni donné, ni vendu les terres qu'ils occupent. Il s'agit de terres qu'on ne cultive pas cette année. On a permis aux éleveurs d'y installer des campements et de faire paître leurs animaux. S'ils reviennent l'année prochaine, on les installera sur nos jachères et on cultivera l'espace qui a été fertilisé par les animaux. Si*

---

38. A Koundara, où les comités de gestion des conflits n'existent pas encore, c'est la chambre d'agriculture qui s'en occupe. En réalité, les dégâts sont évalués par la cellule chargée des statistiques agricoles qui transmet le PV de constat à la DPDRE. Cette structure se charge de dresser un rapport qu'elle envoie à la chambre d'agriculture pour action.

*d'autres groupes de transhumants arrivent et viennent nous saluer en offrant la cola, on les accueillera sur notre terroir ».*

L'accès aux parcelles fourragères a été limité à un nombre réduit d'éleveurs compte tenu du coût financier élevé de l'investissement dont 22 % est à la charge du bénéficiaire. *« Il faut compter un investissement de 658 500 GNF par hectare ensemencé. Il est certain que sans la subvention du projet peu d'éleveurs se lanceraient dans une parcelle fourragère, le faible taux de réussite rend l'investissement d'autant plus risqué »* (Chouc et al., 1999).

En majorité, ce sont de riches éleveurs qui ont sollicité l'aménagement de parcelles fourragères clôturées. Certains d'entre eux ont acheté des terres auprès de détenteurs de droits fonciers coutumiers et ont entrepris des démarches pour faire reconnaître les droits qu'ils ont ainsi acquis.<sup>39</sup> D'autres ont bénéficié de prêts de terre pour y faire des cultures fourragères.

Si les aménagements sont très appréciés par les éleveurs qui en bénéficient, les éleveurs non bénéficiaires en revanche contestent ce mode « d'accaparement » de l'espace par les groupes les plus riches. Ils estiment que *« ce qui est important pour l'éleveur, ce n'est pas de posséder la terre, mais de trouver des pâturages pour nourrir ses animaux. L'essentiel pour lui, c'est de pouvoir amener ses animaux là où ils trouveront à manger »*. Ils considèrent que le développement des cultures fourragères va restreindre davantage l'espace qui fait l'objet d'une exploitation communautaire. Cette tendance est d'autant plus préoccupante que plusieurs facteurs contribuent à réduire de façon drastique les ressources accessibles au bétail. Ces facteurs concernent principalement :

- l'aménagement des plaines pour la riziculture qui ne prend pas en compte les besoins spécifiques de l'élevage (c'est le cas actuellement dans la plaine de Kaaba où les périmètres aménagés par la SOBERGUI n'ont pas laissé de place pour le bétail, ce qui oblige les troupeaux originaires de Téliélé à se replier vers d'autres plaines) ;
- l'émergence de « nouveaux acteurs » provenant du milieu urbain et intervenant essentiellement dans le secteur public et le commerce et

---

<sup>39</sup>. Dans ce cadre, l'éleveur « effectue une démarche auprès des services cadastraux de la préfecture. Bien que cette initiative ne repose sur aucun acte juridique officiel, les titres de propriété étant acquis auprès du ministère de l'agriculture par arrêté, il semble y avoir un consensus sur le droit d'utilisation du domaine par l'éleveur » (Chouc et al., 1999).

dont l'irruption dans les dynamiques foncières se traduit par une main-mise sur les bas-fonds qui constituent des ressources stratégiques pour l'élevage ;

- le développement de l'exploitation minière dans des zones traditionnellement réservées au parcours du bétail, sans que des efforts soient entrepris pour compenser les pertes subies par les éleveurs, en termes d'accès aux ressources naturelles.

## 7. Conclusion

L'expérience engagée en Guinée montre que l'appropriation du code pastoral par les communautés de base constitue un défi essentiel dans la perspective d'une application efficiente de cet instrument. L'un des jalons importants permettant de progresser dans cette voie réside dans la nécessaire prise de conscience par les organisations d'éleveurs des enjeux liés à leur implication à la fois dans la GRN et dans le processus de décentralisation en cours. Or, jusqu'à présent la décentralisation n'est pas perçue par les responsables du CCNEG comme une opportunité permettant de promouvoir un accès plus équitable aux ressources naturelles. De ce fait, les leaders éleveurs n'ont pas développé, face aux mutations induites par la décentralisation, de réflexion approfondie sur les stratégies de réajustement des modes d'accès aux ressources naturelles et sur les mécanismes de mobilisation de leur communauté autour d'objectifs prioritaires clairement identifiés.

L'évaluation de cette expérience permet de constater qu'il ne suffit pas d'élaborer une législation ou même de la traduire dans les langues nationales pour réussir sa diffusion et obtenir qu'elle soit appropriée par les communautés de base. Ainsi, près de dix années après sa promulgation, la législation pastorale reste largement méconnue en Moyenne Guinée. En réalité, le processus d'appropriation suppose que les acteurs concernés puissent jouer un rôle déterminant dans l'identification des orientations de la législation pastorale et des mécanismes de sa mise en œuvre. Au stade actuel du processus en cours, il convient de s'orienter vers une réflexion concertée, au sein des communautés d'éleveurs, sur la dynamique des systèmes d'élevage et leur interaction avec les autres formes d'utilisation de l'espace pour pouvoir appréhender réellement les enjeux de la GRN. C'est sur la base de cette option méthodologique, qu'il sera possible de procéder à l'identification des réajustements nécessaires, tant du point de vue du contenu que des modalités d'application du code pastoral.<sup>40</sup>

---

40. Les participants à l'atelier de restitution des résultats de cette évaluation de l'impact de la mise en œuvre des législations pastorales sur l'accès équitable et durable aux ressources naturelles ont préconisé une réactualisation du code pastoral pour prendre en compte les leçons tirées des expériences menées sur le terrain au cours des dix années écoulées.



Une telle démarche permettra également de rompre avec la vision actuelle qui se focalise exclusivement sur la gestion de la grande transhumance en direction des plaines littorales, alors que ces déplacements ne concernent pas une proportion importante d'éleveurs. Autrement dit, l'application du code doit être raisonnée en tenant compte de la diversité des systèmes de déplacement des troupeaux qui répondent à des logiques variables selon que l'on se trouve dans telle ou telle autre zone. Il s'agit de prendre en compte non pas seulement les plaines littorales, mais tous les espaces impliqués dans un usage pastoral ainsi que la diversité des modes d'accès aux ressources en vue de développer une concertation autour de certaines questions essentielles que l'application du code ne pourra pas occulter et qui concernent principalement :

- l'identification des leviers permettant de promouvoir les conventions locales dans le contexte de la mise en œuvre de la législation pastorale ;
- la maîtrise des mécanismes de prise en compte réelle des besoins spécifiques de l'élevage dans les programmes d'aménagement de l'espace (périmètres agricoles, forêts classées, aires protégées, etc.) ;
- la délimitation des dispositifs de compensation à mettre en place dans les zones faisant l'objet d'une exploitation minière.

Sur un autre plan, les enquêtes montrent que l'imprécision des modalités de mise en œuvre de la législation pastorale, l'insuffisance des outils d'application de ce code et l'absence d'un dispositif approprié de suivi et de contrôle ont favorisé des interprétations tendancieuses de la loi ; chaque catégorie d'acteurs ne retenant de cette loi que ce qui lui permet de sauvegarder ses intérêts spécifiques. Pareille situation favorise les élites mieux informées, et marginalise davantage les groupes plus vulnérables.

La mise en place d'un dispositif de suivi régulier de l'impact des législations en matière de GRN est indispensable si l'on veut disposer d'informations objectives sur les dynamiques foncières et les effets qu'elles induisent. Dans ce cadre, il conviendra de réfléchir tout particulièrement sur les modalités d'utilisation du dispositif d'indicateurs d'impact : comment les acteurs locaux pourront-ils utiliser les données issues du suivi/évaluation pour engager avec les décideurs politiques un dialogue sur les effets induits par les législations et les choix stratégiques en matière de GRN ?

Pour l'avenir, le défi institutionnel se pose en termes de conditions de viabilité et de perspectives de renforcement des structures de mise en œuvre de la législation pastorale. Pour prendre en compte l'ensemble des déterminants susceptibles de peser sur la stratégie à envisager, il convient de jeter les bases de l'autonomisation de ces structures par rapport à l'administration. Une autre exigence concerne l'articulation à promouvoir entre ces structures et les autres sphères d'exercice du pouvoir au niveau local, notamment les CRD et les autorités coutumières. La réflexion doit également aller dans le sens de conférer à ces structures l'autorité requise pour faire appliquer leurs décisions. Cette question constitue une véritable gageure dans la mesure où l'intervention des structures mises en place par le code pastoral crée des enjeux nettement différenciés selon les groupes. Ainsi, d'un côté, les petits éleveurs et les agriculteurs se reconnaissent dans ces structures qu'ils trouvent conformes à leurs intérêts, alors que de l'autre, les riches éleveurs et les autorités coutumières s'allient pour les neutraliser ou les affaiblir à défaut de pouvoir les soumettre à leur contrôle.

## Bibliographie

- Assemblée Nationale de la République de Guinée, (1997), Loi n° L/97/038/AN adoptant et promulguant le code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse.
- Assemblée Nationale de la République de Guinée, (1999), Loi n° L/99/013/AN adoptant et promulguant la loi portant code forestier.
- Chouc L. *et al.*, (1999), Projet d'aménagement de la transhumance. Bilan et perspectives 1994-1999.
- Direction nationale de l'agriculture, (2001), Rapport du groupe technique sur la sécurisation foncière.
- Direction nationale de l'élevage, (1995), Loi n° L/95/046/CTRN portant code de l'élevage et des produits animaux.
- Direction nationale de l'élevage, (1995), Loi n° L/95/051/CTRN portant code pastoral.
- FAO, (1991), Projet d'élaboration d'un code pastoral - TCP/ GUI/0054(A).
- Fischer J.E., (2000), La problématique foncière : proposition pour aborder les questions. Séminaire sur la stratégie de diffusion de la législation forestière, Conakry, 27-30 mars 2000.
- Hammel R., (2001), Terroirs d'attache des pasteurs au Niger, IIED, Dossier no. 102.
- Hesse C., (2000), Gestion des parcours : qui en est responsable et qui y a droit ? Communication présentée à l'atelier régional sur « les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement : quelles perspectives ? », Niamey (Niger), 2-6 octobre 2000.
- Journal Officiel (République de Guinée), (1992), Numéro spécial. Code foncier et domanial.
- Ledroit P. *et al.*, (1994), Etude de l'élevage transhumant dans le Nord de la Guinée, Ministère de l'agriculture et de l'élevage.
- Ly I., (2003), Analyse du code pastoral, du code de l'élevage et des produits animaux ainsi que de leurs décrets d'application.
- Ministère de l'agriculture, des eaux et forêts, (1997), Lettre de politique de développement agricole n° 2, volume 2, document principal.
- Ministère de la pêche et de l'élevage, (1997), Stratégies et plans d'action de développement à moyen et long termes (1997/2010).
- Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, (1997), Evaluation de la décentralisation en Guinée. Version préliminaire.
- Ouédraogo H. *et al.*, (1992), Elaboration du code pastoral de la Guinée. Rapport final, FAO.

- Présidence de la République du Mali, (2001), Loi n° 004 du 27 février 2001 portant charte pastorale en République du Mali.
- Présidence de la République Islamique de Mauritanie, (2000), Loi 2000/044 portant code pastoral en Mauritanie.
- Présidence du Faso, (2002), Loi n° 034/2002 du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso.
- Programme d'accompagnement des acteurs du processus de décentralisation en Guinée, (2001), Aspects juridiques du fonctionnement des collectivités locales.
- République de Guinée, (2001), Déclaration de politique foncière en milieu rural.
- République du Niger, (1992), Ordonnance fixant les principes d'orientation du code rural.
- Sow B.S., (2000), La législation foncière en Guinée. Séminaire sur la stratégie de diffusion de la législation forestière, Conakry, 27-30 mars 2000.
- Thébaud B., (2002), Foncier pastoral et gestion de l'espace au Sahel. Peuls du Niger oriental et du Yagha burkinabé, Paris, Karthala.
- Thébaud *et al.*, (1995), Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le nord Sénégal, IIED, Dossier no. 55.
- Thomé O., (1998), Appui à la capitalisation d'expériences du projet d'aménagement de la transhumance, VSF / Ministère de l'agriculture, des eaux et forêts.
- Touré O., (1991), Rapport d'évaluation du projet sénégal-allemand d'exploitation agro-sylvo-pastorale des sols dans le Nord Sénégal (rapport de consultation).

## **Annexe. Liste des personnes rencontrées**

### **Direction Nationale de l'Élevage**

Dr Diallo, Directeur National  
Dr Mané, Directeur National Adjoint  
Dr Boucara Diallo  
Ibrahima Séfal Camara (Section législation)  
Boubacar Camara (Section alimentation)  
Lansiné Traoré (Section alimentation)

### **Direction Nationale de la Décentralisation**

Djibril Diallo (section organisation des collectivités)  
Oumar Chérif (Section Etat civil)  
Chérif Souleymane Diaby (Section coopération décentralisée)

### **Direction Nationale des Forêts et de la Faune**

Djiramba Diawara  
Mamadou Dia

### **Service National des Ressources Foncières Rurales**

Aboubacar Mané

### **Instances nationales de direction du CCNEG**

Mamadou Fily Diallo (Président)  
Bachir Diallo (Secrétaire administratif)

### **Boffa**

Alpha Sory Bangoura (SPRA)  
Sabert Abou Bangoura (Comité de gestion des conflits de Tugnifili)

### **Boké**

Préfet  
Abdoulaye Sylla (Procureur)  
Bademba Modibo Makanéra (SPRA)  
Alahaye Bangoura (Chargé d'élevage à la SPRA)  
Hassane Diallo (AGIET)  
Mamadou Bah Soumah (Section forêts et faune)  
Sory Baldé (Section forêts et faune)  
Sékou Souaré (DPDRE)  
Mme Adama Sylla Keïta (Sous-préfet de Kolaboui)  
Salifou Konté (Secrétaire communautaire de la CRD de Kolaboui)  
Mouctar Diallo (Chef de poste élevage de Kolaboui)  
Faiilou Bah (Eleveur, membre du comité préfectoral de gestion des conflits)  
Haroua Bah (Eleveur, membre du groupement des éleveurs de Kinsily)  
Thierno Oury Bah (Eleveur à Ley Balla)  
El Hadji Tahirou Bah (Président du conseil de district de Tassara)  
Abass Bah (Comité de transhumance de Kassoro)  
Alseyne Bah (Comité de transhumance de Kinsily)

Satening Sidibé, Gallé Sidibé et Samba Sidibé (Agriculteurs à Ayndé N'Diaré)  
Eh Hadji Thierno Bah (Agro-éleveur à Ayndé N'Diaré)  
Mamadou Bobo Mané (Président de la CRD de Tanéné)  
Alseyni Coumbassa (CRD de Tanéné)  
Mamadou Lamine Touré (Sous-préfet de Tanéné)  
Ousmane Diassy (Agriculteur à Tanéné)  
Mamadou Oury Diallo (Président de la coordination préfectorale des groupements d'éleveurs)  
Yaya Savané (Agriculteur à Souguébouye)

### **Sangarédi**

El Hadji Lamarana Bah (Président de la coordination régionale des groupements d'éleveurs)  
Mme Fatoumata Barry Bah (Chef de poste vétérinaire)  
Souleymane Bah (Chargé d'élevage)  
Thierno Aliou Gadjogo (Chargé de médecine)  
Satala Bah (Agriculteur, président des groupements agricoles de Silidra)  
Ibrahima Bah (Eleveur et membre de la coordination préfectorale des groupements d'éleveurs)

### **Bintimodia**

Daouda Camara (Comité sous-préfectoral de transhumance)  
Karamoko Camara (Union des producteurs de riz de Dabon-Néné)  
Abdoulaye Sidibé (Président de la CRD)  
Younouss Bah, Billé Sow, Rachil Diallo (Coordination sous-préfectorale des groupements d'éleveurs)  
Souhaïbou Bah, Lamarana Bah (Comité sous-préfectoral de transhumance)

### **Gaoual**

Chef SPRA  
Mamadou Oury Diallo, Mody Doumbary Diallo (Coordination des groupements d'éleveurs)  
Amadou Woury Camara (Coopérative des bouchers)  
Baïlo Sidibé, El Hadji Abdoulaye Diallo (Agro-éleveurs)  
Mme Marième Diallo (Chef de poste vétérinaire)  
Kandoura Guirassy, Yacouba Touré (Agro-éleveurs à Sinthiorou Gaoual)  
Racine Ka, Soryba Camara (Comité de gestion des conflits)

### **Koumbia**

Idrissa Diallo (Eleveur, président de la coordination préfectorale des groupements d'éleveurs)  
El Hadji Ousmane Diaby (Coordination sous-préfectorale des groupements d'éleveurs)  
Mamadou Saliou Diallo (Sous-préfet)  
Ibrahima Sory Diallo (Eleveur à Darabowé)  
Amadou Diouldé Diallo (Comité de gestion des conflits de Darabowé)  
Demba Camara, Thieno Boubacar Diallo (Agriculteurs à Kamballa)  
Cellou Doumbia (Président de l'union des planteurs de coton de Kamballa)

**FRIA**

Chef SPRA

Almamy Sanoussy (Sous-préfet de Baguiné)

Thierno Lama Kouria Diallo (Eleveur, membre du groupement de Boussoura)

Seydou Bah Camara (Agro-éleveur à Boussoura)

Mamadou Guélo Barry, Thierno Sady Sow (Groupement d'éleveurs de Wawaya)

Fodé Salia Camara (Sous-préfet)

Nicolas Pépé Delamou (Chef de poste élevage de Tormelin)

Ibrahima Damba (Agriculteur à Tormelin)

**Pita**

Mamadou Diallo (Fédération des paysans du Fouta à Timbi Madina)

**Labé**

Dr Barry (SPRA)

Moussa Camara (DPDRE)

Celistin Torno (Inspecteur régional de l'agriculture)

Alcaly Touré (SPA)

Pita Bah, Amady Thierno Diallo, Sidy Condé (PAE)

Mario Gauthier, Mamadou Saliou Diallo, Pape Meïssa Diop (PEGRN)

Lassana Touré (Procureur)

Laya Kourouma (Président du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance)

Tamba Descartes Kanano (Sous-préfet de Dionfo)

Lamine Soumah (Adjoint au sous-préfet de Dionfo)

Almamy Saliou Diallo (Président de la CRD de Dionfo)

Camara (Secrétaire communautaire de la CRD de Dionfo)

Karim Baldé, Thieno Mamadou Boye (Coordination préfectorale des groupements d'éleveurs)

Alassane Diallo, Alpha Yaya Diallo (Groupements d'éleveurs de Hotonlaré)

Mohamadou Diallo (Auxiliaire d'élevage à Dionfo)

**Koundara**

Mamadou Diouldé Diallo (SPRA)

Mamadou Sow (DPDRE)

El Hadji Sidy Kanté (Chambre d'agriculture)

Moustapha Diallo (Coordination des groupements d'éleveurs)

Moussa Bah, Lamarana Baldé, Amadou Laye Kaba, Mamadou Savané (Projet coton)

Amadou Diallo (Conservateur adjoint du parc du Badiar)



**International  
Institute for  
Environment and  
Development**

Programme Zones Arides

Le Programme Zones Arides œuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la gestion décentralisée des ressources naturelles, le développement pastoral, les régimes fonciers et les problèmes d'accès aux ressources. Les principaux objectifs du programme sont de renforcer les capacités des communautés locales pour une gestion durable des ressources, à travers la mise en place d'institutions locales efficaces et responsables, d'identifier et de promouvoir des politiques nationales qui reconnaissent et renforcent le pouvoir de prise de décisions et l'autorité au niveau local. En outre, le Programme Zones Arides appuie toutes actions de plaidoyer et de lobbying pour l'adoption de politiques et d'institutions qui soutiennent les besoins et priorités de développement des populations vivant dans les zones arides.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des cinq activités suivantes : (1) la recherche en collaboration avec différents partenaires en Afrique, (2) la formation et la promotion des méthodes participatives, (3) la dissémination de l'information, (4) le conseil en matière de politiques auprès des bailleurs de fonds et enfin (5) l'information et la mise en réseau pour promouvoir des relations d'apprentissage mutuel entre pays francophones et anglophones de l'Afrique.

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

Tél : (+44) 20 7388 2117  
Fax : (+44) 20 7388 2826  
E-mail : [drylands@iied.org](mailto:drylands@iied.org)  
Website : [www.iied.org](http://www.iied.org)

ISSN 1357 9312  
ISBN 1 84369 515 4