

**Analyse de la problématique du foncier pastoral et de sa législation dans les zones sahélienne et soudanienne du Mali**

Maiga A.

in

Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafouri M. (ed.).  
Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 32

1997

pages 51-56

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1971094>

To cite this article / Pour citer cet article

Maiga A. **Analyse de la problématique du foncier pastoral et de sa législation dans les zones sahélienne et soudanienne du Mali**. In : Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafouri M. (ed.). *Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides*. Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 51-56 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 32)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

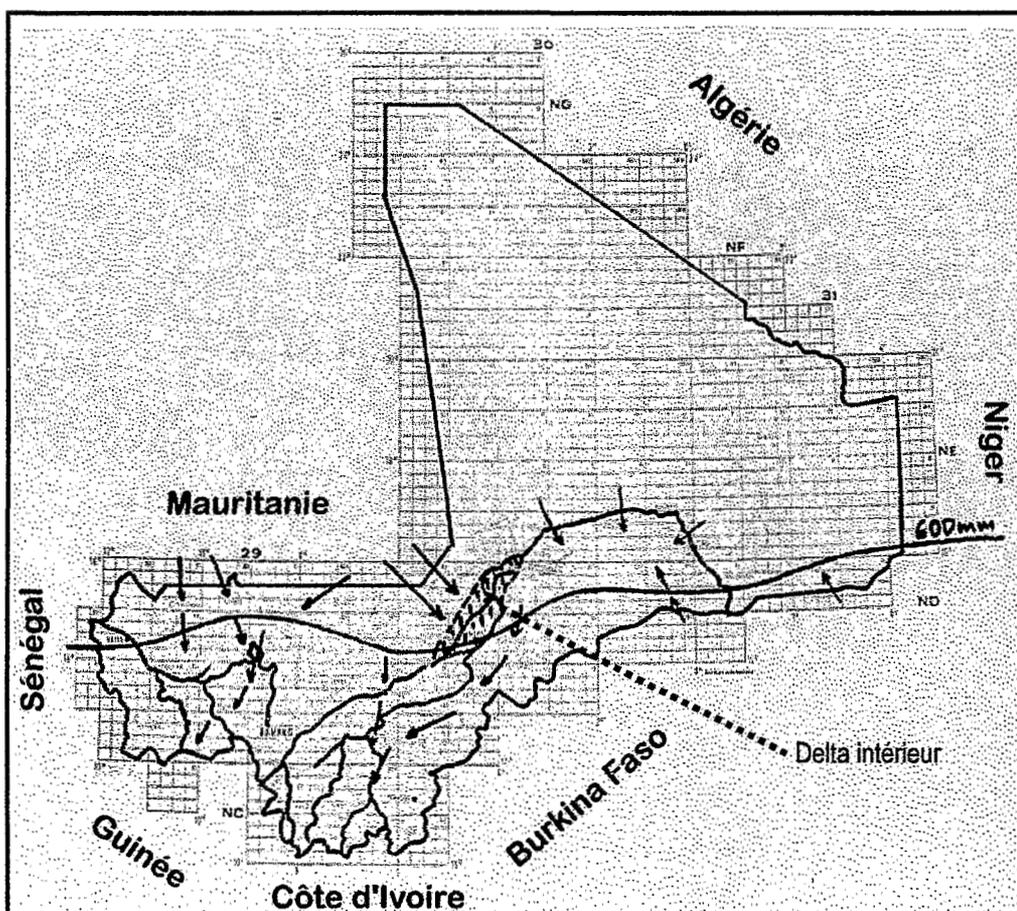
# Analyse de la problématique du foncier pastoral et de sa législation dans les zones sahélienne et soudanienne du Mali

Aboubacar MAIGA, Direction nationale de l'élevage, Bamako (Mali)

*Résumé : Au Mali, la reconnaissance des organisations d'éleveurs et du domaine pastoral est en train de s'imposer dans les nouveaux textes législatifs. Cela va concourir à la mise en place d'une véritable législation pastorale fondée sur l'analyse des us et coutumes en matière de pastoralisme,*

*l'élaboration d'une loi d'orientation, et l'élaboration de codes pastoraux.*

*Mots-clés : domaine pastoral, législation pastorale, organisations d'éleveurs.*



*Les axes de transhumance au Mali (Direction nationale de l'élevage)*

Au Mali, des limites à la gestion et à l'aménagement de l'espace pastoral sont apparues avec la non prise en compte du statut foncier de l'espace et de la reconnaissance juridique des

organisations d'éleveurs. Ces deux éléments constituent actuellement un point de passage obligatoire de la gestion effective des ressources pastorales. La problématique du foncier

pastoral diffère selon les zones agro-écologiques, Sahel au nord (système de production pastoral dominant avec nomadisme et transhumance), Soudan au sud (système de production agricole dominant avec élevage

sédentaire). Dans tous les cas, l'occupation de l'espace pastoral et l'utilisation des ressources pastorales sont régies par des droits coutumiers et certaines traditions d'usage, dont devra tenir compte la législation à mettre en place.

## 1. Problématique du foncier pastoral

Cette problématique se pose en termes de droit d'occupation de l'espace, de droit d'usage (utilisation des ressources pastorales) et de leurs conséquences sur l'aménagement et la gestion rationnelle des pâturages.

### 1.1 En zone sahélienne

Il s'agit de la zone biogéographique comprise entre les isohyètes 200 mm au nord et 600 mm au sud.

Cette zone se caractérise par l'existence de zones vides qui sont de vastes espaces de pâture utilisés surtout pendant la saison des pluies. Pendant la saison sèche, les troupeaux se replient autour des points d'eau permanents (qui peuvent être une propriété collective ou plus rarement privée). Ainsi il n'existe pas de contrainte spatiale à la pâture ; mais la production, elle, est tributaire de la pluviométrie aléatoire.

L'analyse de la situation du foncier pastoral doit être distinguée à deux niveaux, en zone exondée et dans la vallée du fleuve Niger.

#### a. En zone exondée

Le problème de l'occupation de l'espace pour une utilisation des ressources se pose avec acuité quant à la pratique de l'élevage dans la zone pastorale.

Les utilisateurs, qui sont des éleveurs nomades, ont des *terroirs d'attache* (Marty in Daget & Godron, 1995) sur lesquels ils exercent un droit d'usage, et que chaque fraction nomade occupe traditionnellement sans droit de propriété (privée).

Par contre, pendant la saison des pluies en zone agro-pastorale (sud-Sahel), des difficultés surviennent du fait de l'occupation des pistes de transhumance et des accès aux points d'eau, ainsi que de l'occupation des abords des points d'eau par les cultures. Il s'agit d'une occupation anarchique de l'espace pastoral par les champs (agriculture extensive). Pendant la saison des pluies, le troupeau est conduit de manière à ne

pas causer de dégâts aux champs (prévention des conflits).

L'accès aux pâturages est libre dans tout le Sahel. C'est le domaine de la vaine pâture avec une forme d'utilisation non contrôlée des ressources (anarchiques) (CIPEA, 1989 ; Touré, 1990). Celle-ci se traduit par une utilisation abusive entraînant surpâturage, coupes abusives et mutilations mal conduites (Boudet, 1991 ; Maiga, 1995) des ligneux par les chevriers, feux de brousse. Aucune mesure de préservation ou de protection des ressources n'existe ; les éleveurs sont en quête permanente de fourrage et d'eau pour les animaux. Les conditions d'élevage deviennent particulièrement difficiles au cours de la saison sèche et chaude (janvier-juin).

Une certaine réglementation peut être observée au niveau des puits et puisards (investissement étatique ou collective), qui se traduit par l'organisation des abreuvements : priorités et demandes d'abreuvement pour les utilisateurs étrangers, temps de séjour (Maiga & Koné, 1995 ; Marty in Daget & Godron, 1995).

#### b. Dans la vallée du fleuve Niger

Il s'agit des pâturages inondés, communément appelés bourgoutières. La problématique de l'occupation de l'espace, de l'accès aux ressources et de leur utilisation, se pose différemment que dans la zone exondée. La vallée est composée de terres collectives et/ou familiales ; de ce fait, l'accès aux ressources est obligatoirement subordonné à l'appartenance au village ou à la famille, ou à l'obtention d'une autorisation pour les utilisateurs étrangers. Si l'utilisation des ressources est généralement permise à tout le monde, par contre l'appropriation de la terre est strictement régie par le droit coutumier, par voie de succession.

Concernant le Delta intérieur du Niger, il s'agit là d'un cas spécifique où l'occupation de

l'espace et l'utilisation des ressources sont régies par la Dina de Sékou Amadou. La Dina est un modèle traditionnel d'aménagement et de gestion de l'espace consistant en un découpage de cet espace en *leydi*<sup>1</sup>, dont l'utilisation est réglementée par un *djoro*<sup>2</sup>; cette gestion prend en compte la structure du troupeau ainsi que les autres systèmes de production (agriculture et pêche) (Kouma, 1994; UICN, 1995). La zone régie par la Dina s'étend de Ké-Macina au Lac Débo.

Ailleurs, au niveau de la boucle du fleuve, les bourgoutières et autres pâturages inondés sont régis par les droits coutumiers locaux et les conventions coloniales (qui ont octroyé ces pâturages à certaines fractions nomades). C'est le cas de la région de Tombouctou et d'une partie de la région de Gao. Les bourgoutières peuvent être privées, familiales ou collectives villageoises.

La gestion des pâturages de la vallée est plus rigoureuse et contrôlée que celle de la zone exondée. Les dates d'entrée et de sortie sont toujours réglementées de façon consensuelle.

## 1.2 En zone soudanienne

Dans les villages, les autorités coutumières sont toujours en mesure d'indiquer avec une relative précision les limites traditionnelles de

leurs territoires par rapport aux territoires des villages avoisinants. Ces limites sont matérialisées par des repères naturels comme des collines, des cours d'eau et des vieux arbres facilement repérables (Ondy, 1991).

A l'intérieur de l'espace villageois, on distingue essentiellement deux zones : les cultures et la brousse. La brousse, zone la plus éloignée du village, a un statut différent de la zone cultivée. En effet, dans la brousse on ne peut pas parler d'appropriation foncière bien établie et permanente, reconnue à des individus ou à des groupes familiaux particuliers. Cependant, dans certains cas, la tradition reconnaît la présence de familles pour la mise en valeur de telle ou telle partie du terroir (Ondy, 1991).

En tant que pâturages, le terroir villageois est à la disposition du bétail de tous les propriétaires du lieu, sans distinction liée au patrimoine foncier des éleveurs. Dans ce domaine, les limites du territoire de chaque village ne définissent pas un cadre pastoral très précis. Une même zone de pâture peut être fréquentée par des troupeaux dont les propriétaires résident dans différents villages (Ondy, 1991). Cette situation est également valable pour les zones sahéliennes; de même qu'au Sahel, la vaine pâture prévaut ici avec une utilisation désordonnée des ressources pastorales.

## 2. Impact sur l'espace et utilisation des ressources pastorales

Le droit coutumier constitue la principale "voie d'accès" (appropriation) aux ressources foncières en milieu rural. Même lorsque des dispositions administratives (droit étatique et conventions coloniales) octroient une parcelle, les droits de succession restent régis par les coutumes, souvent largement inspirées du droit islamique. Ce droit coutumier est généralement en contradiction avec le droit de l'État et avec les conventions coloniales qui ont octroyé des zones de pâturages inondées.

Terroirs et aires sont régis par le droit cou-

tumier local pour une éventuelle occupation à des fins de production agricole. Lorsque l'espace n'est pas utilisé à des fins de production agricole, l'utilisation de ses ressources devient libre.

Dans le Sahel malien comme dans le Sud, il n'existe aucune forme de production véritable à des fins strictement fourragères ou pastorales. L'herbe est perçue comme un don naturel dont il ne faut priver personne de l'utilisation. Même si un point d'eau a été créé à titre privé, son statut particulier ne se traduira que par une priorité dans son utilisation. Ce statut n'interfère pas avec l'utilisation de l'herbe autour du point d'eau.

Les perceptions et les comportements des éleveurs restent entachés par la tragédie du

<sup>1</sup> Unités territoriales subdivisées en territoires agricoles, agropastoraux, pastoraux et piscicoles.

<sup>2</sup> Homme âgé investi de l'autorité de gestion sur les pâturages (UICN, 1995).

commun ; aucune volonté manifeste de voir imprimer leur marque ou leur propriété sur l'espace et la gestion effective des ressources n'est observée chez eux, comparativement aux agriculteurs ; il n'existe pas chez les éleveurs de volonté effective d'appropriation ; dans les rares cas où cela est observé, la règle de l'utilisation des ressources restent le libre accès (vaine pâture) admis à tout le monde, peut-être par esprit de solidarité, ou à cause de l'austérité du milieu particulier au Sahel.

L'impossibilité de s'approprier effectivement de l'espace résulte d'une absence de volonté à

investir ou à préserver les ressources, même si leur utilité est reconnue, et se traduit par une utilisation désordonnée des ressources. Dans cette situation, il faut souligner aussi, parmi les utilisateurs, les éleveurs étrangers des pays voisins qui n'ont pas d'attaches traditionnelles ou officielles (juridiques) dans les zones fréquentées. Il s'agit essentiellement d'éleveurs nomades (et non transhumants) qui arrivent en quête de fourrage lorsque les conditions deviennent défavorables dans leur pays d'origine. Cette situation est valable pour chacun des pays sahéliens.

### 3. Perspectives par rapport à l'élaboration d'une législation

Au Mali, les textes actuels régissent les ressources naturelles en général, et en particulier les ressources forestières et faunistiques. En effet, en matière de législation, le code des eaux et forêts a toujours pris de l'avance depuis la période coloniale jusqu'à ce jour avec sa relecture récente. Il n'a jamais existé de législation concernant l'espace pastoral. *"Les pasteurs sont les exclus du foncier. L'élevage est la grande oubliée des législations sahéliennes. Les pasteurs ont été imperceptiblement et progressivement marginalisés"* (CILSS, 1994). De même, l'occupation de l'espace à des fins de production agricole (végétale) et d'habitation a pris de l'avance et est régie par le code domanial et foncier, sans référence à l'espace pastoral.

Dans le domaine de la législation, on notera donc une avance très importante des autres structures sur le service de l'élevage. En fait, le service de l'élevage en matière de législation a plutôt mis l'accent sur la législation zoosanitaire, au détriment de la législation sur l'espace.

Concernant, les problèmes d'utilisation des ressources pastorales, la primauté avait toujours été donnée aux aspects d'aménagement et d'hydraulique, et cela bien avant l'intégration du Service pastoral au Service vétérinaire. Les premiers projets d'élevage en charge de l'aménagement et de la gestion ont été formulés avec l'avènement de la sécheresse des années 70 qui a montré les limites de la vaine pâture, particulièrement sur les pâtures exondés sahéliennes qui reçoivent pendant la majeure partie de l'année le plus gros des effectifs

animaux. La mise en application des plans d'aménagement et de gestion établis (Projet Mali-Livestock II, PRODESO...) a butté contre le problème de l'organisation des éleveurs, puis contre celui du foncier, encore d'actualité.

L'espace pastoral est encore régi par des accords tacites entre éleveurs usagers et agriculteurs, le plus souvent propriétaires des terroirs. Ces accords portent essentiellement sur l'apport de fumure organique sur les champs par pacage, en échange de l'abreuvement des animaux aux puits villageois ou à la mare, ou contre l'obtention de terres salées (natron) ramenées des pâturages du Nord, pour les animaux sédentaires ; ils concernent aussi les traditions d'hospitalité séculaires.

Depuis les États généraux du monde rural tenus en mars 1991, une révision des textes de lois qui régissent les différents codes s'est imposée. La reconnaissance du domaine pastoral devient de plus en plus nette dans les nouveaux textes législatifs. Le statut juridique des organisations d'éleveurs et du domaine pastoral est pris en compte par la législation qui se met en place.

Une loi portant principes de constitution et de gestion du Domaine des Collectivités territoriales décentralisées a été initiée par la Mission de décentralisation, puis votée par l'Assemblée nationale. Cette loi stipule : *"les collectivités territoriales disposent de leur domaine dans les mêmes conditions que l'État dispose du sien. Elles sont responsables de la gestion et de l'aménagement et de la conservation de leur domaine. A ce titre,*

elles élaborent un schéma d'aménagement du territoire qui définira notamment : le domaine forestier, le domaine agricole, le domaine pastoral, le domaine faunique, le domaine piscicole, le domaine minier" (art. 10 et 11) ; "Le domaine pastoral, dans les limites de leur territoire, comprend : les zones de pâturage, les jachères de plus de 10 ans devant retourner aux cultures, les pistes de transhumance, les gîtes de parcours, les points d'eau" (art. 31).

Mais une véritable législation pastorale n'existe pas encore. Les préalables à cela sont : l'analyse des us et coutumes en matière de pastoralisme, l'élaboration d'une loi d'orientation, et l'élaboration de codes pastoraux. Il nous a paru indispensable de faire l'inventaire exhaustif des us et coutumes qui déterminent les droits coutumiers, et les pratiques et modes

#### 4. Commentaires et discussion

Les problèmes du foncier pastoral au Mali peuvent être sériés en deux catégories : **les problèmes endogènes** liés à la pratique de l'élevage et aux comportements des éleveurs, et **les problèmes exogènes** liés aux rapports de l'élevage et des éleveurs avec les autres systèmes de production, agricoles en particulier.

Au nord, en zone sahélienne, les utilisateurs n'ont pas une tradition d'investissement ; toutes les réalisations sont faites par l'État, ou plus récemment par des ONG opérant dans ces localités. Malgré la vocation pastorale ou agropastorale, il n'existe pas de reconnaissance formelle des zones réservées uniquement à l'élevage. Par contre, l'agriculture peut s'y développer de façon anarchique autour et sur les pistes d'accès aux points d'eau et sur les pistes de transhumance. L'agression de l'agriculture sur l'espace pastoral est acceptée, et l'élevage n'a de droit sur l'espace que secondairement, car il est moins valorisant (Touré, 1990).

Plus récemment, des tentatives d'appropriation de l'espace par des éleveurs ont été observées (cas de Tin Habou, cercle de Douentza) ; les éleveurs consentent des investissements et surveillent l'espace. Mais ils se heurtent au refus des autorités administratives, certainement à cause du caractère non-communautaire de la démarche. Dans d'autres

d'occupation de l'espace pastoral. Ceux-ci sont variés et diversifiés suivant les zones et les populations.

Un Programme de collaboration technique, établi entre la Direction nationale de l'élevage et la FAO, vient d'être approuvé pour entreprendre l'étude et l'inventaire des us et coutumes pastoraux au Mali.

Le Mali ne dispose pas de code pastoral. Un code général ne saurait réglementer l'occupation et l'utilisation des ressources pastorales. Celui-ci devra être adapté aux spécificités locales ou à celles de la zone agro-écologique. Il doit également être en harmonie (cohérence) avec les droits coutumiers locaux qui régissent encore l'occupation des terres, surtout dans la vallée du fleuve et en zone soudanienne.

cas, un droit de contrôle peut être octroyé aux associations pastorales sur des périmètres et aires pastoraux et des terroirs villageois aménagés et gérés dans la zone d'intervention des projets de développement (cas du PRODESO, projet UNSO Tonka, Mali nord-est...).

Dans le sud, l'aménagement et la gestion de l'espace pastoral ne peut se concevoir que dans le cadre plus intégré du terroir villageois. Il n'existe pas d'espace libre. Les terroirs sont jointifs à cause du nombre important de villages et de la démographie (donc de l'étroitesse de l'espace). Ces zones se caractérisent par la suprématie de l'agriculture.

On remarquera, d'une façon générale, que la législation foncière officielle ne reconnaît pas la libre et entière propriété individuelle de la terre (la terre appartient à l'État), mais qu'elle offre aux particuliers la possibilité de se faire reconnaître des concessions d'usage de longue durée pour les terres mises en valeur. Dans certains cas, des zones bien précises sont reconnues à l'élevage comme zones pastorales collectives, où aucune activité agricole ne peut être entreprise pendant toute la durée de la reconnaissance (Ondy, 1991).

La sécheresse des dernières décennies a entraîné un repli de l'élevage sahélien vers ces zones à potentialités plus importantes, où il

n'existe cependant presque plus d'espaces de parcours. En effet, la zone sud est presque entièrement vouée à la culture du coton. Seules les parties à relief accidenté (cercle de Kita) reçoivent encore les animaux du Nord, sans conflits majeurs.

Les zones de Koutiala et de Sikasso restent en majorité occupées par l'agriculture et de façon plus spécifique par la culture du coton.

L'occupation de l'espace et l'utilisation des ressources pastorales de ces localités se font essentiellement sur une base conflictuelle. Le Projet aménagement agro-pastoral de Sikasso a pour objectif l'aménagement de cet espace pastoral par une occupation plus rationnelle de l'espace, pour donner à l'élevage toute sa place dans cette région qui a pris ces dernières années une place très importante avec l'arrivée massive des animaux des zones sahéliennes.

## Conclusion

La sécheresse qui a sévi sur le Sahel malien au cours de trois dernières décennies est une cause du déploiement de l'élevage sahélien vers les zones sud du pays. Elle est aussi à la base de l'extension des terres de culture et de l'agriculture anarchique que connaissent les zones soudano-sahéliennes. L'espace pastoral va en

s'amenuisant.

Une véritable politique pastorale fondée sur une législation pastorale claire et juste en matière foncière et organisationnelle constituera le cadre nécessaire à la réussite des aménagements, et le garant d'un déroulement harmonieux de l'élevage au Mali.

## Références

- CILSS, Club du Sahel, 1994.** *Actes de la conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel.*
- CIPEA, 1989.** *Manuel d'analyse des politiques d'élevage.* 311 p.
- Daget P., Godron M., 1995.** *Pastoralisme. Troupeaux, espaces et sociétés.* Ouvrage collaboratif. AUPELF-UREF éd., 510 p.
- Kouma G., 1994.** *Harmonisation des textes législatifs et règlements en matière de gestion des ressources pastorales et de la transhumance.* PRA-SET, 42 p. + ann.
- Maiga A., 1995.** Sylvopastoralisme dans le Sahel occidental du Mali : mode d'alimentation des petits ruminants par les espèces ligneuses. in *Systèmes sylvopastoraux. Pour un environnement, une agriculture et une économie durables.* Coll. FAO-INRA, 29/05-02/06/1995, Avignon (France). Cahiers Options Médit. 12:131-134.
- Maiga A., Koné B., 1995.** Mode d'utilisation et gestion traditionnelle des points et des pâturages en saison sèche et impact du PRODESO dans la zone pastorale du Ouagadou (Sahel occidental du Mali). in Bourbouze & Msika (Eds), *Sylvopastoralisme et développement. De la gestion traditionnelle à l'aménagement.* 3<sup>ème</sup> Sém. Internat. Réseau Parcours, 13-15/10/94, Tabarka (Tunisie), :37-42.
- Ondy, 1991.** *Approche sociologique et méthodologique de la transposition.* Doc. séminaire Madina-Diassa, 11-15/11/1991. 24 p.
- Touré O., 1990.** *NGaynaaka majji : l'oubli des pratiques pastorales dans le Ferlo (Nord Sénégal).* 24p.
- UNSO-PNUD, 1994.** *La gestion des ressources Naturelles et les Politiques Pastorales Nationales.* Compte-rendu atelier sous-régional 9-12/11/1993, Bamako (Mali), 83p. + ann.