Améliorer l'accès aux ressources pastorales : un défi pour les réformes en cours au Sénégal

L'accès aux ressources pastorales constitue un enjeu clé au Sénégal, dans un contexte de mutations profondes des dynamiques actuelles d'occupation et de mise en valeur de l'espace. La situation est caractérisée notamment par : (i) le déficit croissant de ressources fourragères découlant de la variabilité et du changement climatique, avec pour conséquence l'amplification des flux de transhumance des troupeaux du Ferlo qui se rendent jusque dans la région de Kédougou ; (ii) la fragilisation des droits fonciers des pasteurs, dans un contexte où la notion de "mise en valeur", critère déterminant pour accéder à la terre, fait l'objet d'une interprétation restrictive par les conseils ruraux ; (iii) la multiplication des entraves à la mobilité pastorale, avec l'avancée du front agricole dans les réserves sylvo-pastorales, l'occupation des couloirs de passage et des axes de transhumance (en particulier aux environs des aménagements hydroagricoles), la colonisation agricole des bas-fonds, etc. ; (iv) l'impulsion d'un processus d'intensification et de modernisation de l'élevage dont la finalité est d'amener les pasteurs à modifier radicalement leur système d'élevage ; (v) l'inexistence d'un dispositif d'organisation de transhumance qui génère des impacts négatifs sur certains écosystèmes fragiles ; (vi) le changement d'usage des terres consécutif à l'urbanisation accélérée, surtout dans le bassin arachidier et le déclassement des aires protégées au profit de l'agriculture ; ainsi que (vii) le faible niveau de structuration des communautés pastorales, ce qui limite les discussions avec l'Etat sur des mesures précises concernant les filières animales.

© GRET

Des systèmes d'élevage extensif face à plusieurs contraintes

• Des priorités identifiées dans le Plan Sénégal Emergent

Le Sénégal a adopté le Plan Sénégal émergent (PSE) qui constitue aujourd'hui son référentiel de politique économique et social à l'horizon 2035. Ce plan identifie le secteur agricole, y compris l'élevage, comme un des moteurs de la transformation structurelle de l'économie du Sénégal. Ce choix politique se décline dans les axes stratégiques du PSE même si le plan exprime très clairement que le « caractère extensif » de l'élevage constitue une « contrainte ».

Ainsi, prévoit-il « la mise en place des infrastructures et équipements pastoraux » dans l'axe 1 qui concerne la transformation structurelle de l'économie. Vu sa place dans le secteur agricole, l'élevage a un rôle important à jouer dans l'atteinte des objectifs assignés à l'agriculture dans le cadre du PSE. Pour ce faire, il est nécessaire d'apporter des réponses aux difficultés de l'élevage extensif (qui demeure le modèle dominant de système de production animale au Sénégal) plutôt que de voir le pastoralisme comme une contrainte.

• Des difficultés de plusieurs ordres à lever

La difficulté principale de l'élevage extensif demeure aujourd'hui l'alimentation, c'est-à-dire l'accès aux ressources fourragères et à l'eau pastorale, que ce soit pour les activi-

tés de production de viande via l'embouche, comme pour celles de production laitière et leurs dérivés.

Pour ce qui est de l'eau, les points d'abreuvement que constituent les forages, les puits pastoraux, les mares (naturelles et artificielles), les bassins de rétention destinés aux activités pastorales ne sont pas nombreux, tombent souvent en panne à cause de leur vétusté pour la plupart et restent mal répartis sur le territoire.

Quant aux ressources fourragères, elles ne cessent de diminuer et de se faire rares malgré leur place toujours importante pour le pastoralisme. Cette raréfaction s'explique en grande partie, par la sécheresse et l'avancée du front agricole sur les espaces pastoraux. Comme confirmé dans le diagnostic de Plan national de développement de l'élevage (PNDE), l'exploitation des pâturages herbacés à l'état vert dure entre 60 et 120 jours selon les différentes zones agro écologiques du pays en raison principalement de la baisse de la pluviométrie.

Parallèlement à toutes ces difficultés , la mobilité pastorale est également menacée par l'affectation de terres à grande échelle aux investisseurs privés, ce qui conduit à réduire les espaces pastoraux et à durcir les conditions d'accès aux ressources pastorales pour l'élevage. Ces affectations, qui ont pris de l'ampleur depuis 2008, concernent soit des terres agricoles, mais avec souvent pour conséquence le blocage de parcours de bétail, soit tout simplement des terres initialement réservées aux activités pastorales.

C'est la nécessité de relever ces défis majeurs qui explique la volonté politique affichée ces dernières années par le Ministère de l'élevage et qui se traduit par l'élaboration en cours d'un code pastoral. Au même moment, le gouvernement du Sénégal a lancé d'autres réformes sur des secteurs (foncier, décentralisation, hydraulique, forestier) ayant un effet direct ou indirect sur la pratique des activités pastorales.

Une très faible réglementation sur le pastoralisme

• Des interprétations restrictives de la loi sur le domaine national

La loi sur le domaine national (LDN) du 17 juin 1964 est le principal texte qui encadre l'utilisation et les usages des espaces agropastoraux en zone rurale. Cette LDN n'a pas permis d'améliorer l'accès aux ressources pastorales. L'interprétation restrictive de la notion de « mise en valeur » occulte de fait, les pasteurs dans l'accès à la terre et par conséquent à certaines ressources pastorales importantes. La loi considère l'élevage comme une mise en valeur collective (pas d'affectation aux familles mais possibilité d'affecter aux groupes d'éleveurs) et promeut le critère de résidence, alors que la mobilité est la caractéristique principale du pastoralisme.

• Un décret sur les parcours insuffisant

Le seul texte concernant le pastoralisme reste le décret 80-268 du 10 Mars 1980 sur les parcours de bétail qui a des effets limités et qui n'a jusque-là jamais était révisé. Il se limite à définir 4 types de pâturages : les pâturages naturels, les jachères, les pâturages artificiels (cultures fourragères) et les résidus de récolte. Il impose la délimitation des pâturages naturels et organise leur classement et déclassement. Ce décret contient des limites car il est élaboré comme si son seul objectif était de régler les conflits agriculteurs/éleveurs. Il révèle des lourdeurs et reste difficile à appliquer surtout sur les questions de bornage des pâturages naturels.

• Des avancées apportées par la LOASP, mais qui tardent à se faire sentir sur le terrain

La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) promulguée en 2004 a apporté une évolution historique en insistant officiellement sur le fait que l'élevage doit être considéré comme « un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles » (article 44). En même temps, à son article 9, la LOASP donne aux éleveurs et leurs organisations un statut reconnu et protégé. La LOASP annonçait déjà en 2004 que « le pastoralisme fera l'objet de dispositions spécifiques dans la loi de réforme foncière visée à l'article 23 » et la réactualisation du décret 80-268 du 10 mars sur le parcours de bétail.

Bien que les textes prévus aient tardés à être élaborés, de nombreuses initiatives sur le terrain ont vu le jour et permis d'établir des règles concertées en matière de gestion et d'occupation de l'espace (POAS, unités pastorales). Plus de douze ans après la LOASP, les textes sur le pastoralisme n'ont toujours pas été

© Gret

revu, mais une nouvelle dynamique voit le jour, avec une nouvelle politique foncière et un code pastoral qui sont actuellement en cours d'élaboration.

Une politique foncière et un projet de code pastoral porteurs d'espoir

Le processus de réforme du foncier enclenché par l'Etat du Sénégal connait des avancées importantes en ce sens qu'un document de politique foncière est déjà élaboré et partagé. Cette réforme prend en compte différents secteurs et dégage les pistes d'une vision qui permet un meilleur aménagement du territoire pour une utilisation diversifiée et équitable de la terre et des ressources qu'elle porte. Cela devrait permettre la prise en compte des activités pastorales dans les plans et schémas d'aménagement aux différentes échelles (nationale, départementale, locale).

Le document de politique foncière élaboré par la commission nationale de réforme foncière (CNRF) propose que les aménagements pastoraux soient considérés comme « une propriété foncière collective ». L'enjeu est d'arriver à promouvoir un statut juridique spécial (par exemple, classement dans le domaine public de l'Etat, bail collectif, etc.) pour les espaces pastoraux qui les sécurise en les préservant d'éventuelles affectations à des tiers pour les besoins de l'agriculture, et notamment pour les activités de l'agro-industrie.

Parallèlement au processus de réforme foncière, le Sénégal est en train d'élaborer son code pastoral dont le pré-projet présente des avancées intéressantes :

- il reconnait la nécessité de sécuriser la mobilité pastorale et de promouvoir le pastoralisme ;

- il accorde des droits et devoirs aux éleveurs dans la gestion des ressources naturelles, surtout pastorales ;

- il insiste sur la nécessité de faciliter l'accès aux ressources fourragères et à l'eau pastorale ;

-il affirme la reconnaissance de la vocation pastorale du ranch de Dolly qui constitue l'espace principal de repli du bétail ;

-il insiste sur la nécessité de réaliser des aménagements pastoraux conformément au Plan Sénégal Emergent (PSE) ;

- il promeut la concertation comme moyen privilégié de règlement des conflits ;

- et enfin, il prône une meilleure régulation de la transhumance transfrontalière.

Plans d'occupation et d'affectation des sols et unités pastorales : des outils pour négocier des règles de gestion sur l'usage des ressources pastorales

Les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) existent surtout dans les anciennes communes rurales de la vallée et du Delta du fleuve Sénégal. Ils constituent une initiative participative à partir de laquelle un zonage est fait et les terres sont affectées à des types d'activités selon les ressources naturelles qu'elles portent. Il est ainsi défini une organisation de l'usage des espaces avec les zones agricoles à priorité agriculture (ZAPA), les zones agricoles à priorité élevage (ZAPE) et les zones pastorales (ZP). Les POAS intègrent les pasteurs dans le processus de décentralisation et la construction de la démocratie à la base.

Les Unités Pastorales (UP) organisent les usagers utilisant un même forage autour d'une dynamique de gestion des ressources impliquant les conseils ruraux, ASUFOR (Association des usagers du forage), l'unité pastorale, la commission du forage. Une commission d'accueil des transhumants, un comité de gestion des conflits et une commission environnement sont mis en place. Ce qui permet d'appuyer l'élevage, de ne pas surcharger le forage, de limiter les conflits d'usage et préserver les ressources pastorales de la surexploitation ou du surpâturage.

Principales recommandations relatives aux textes en cours d'élaboration

Afin de garantir que les nouveaux textes sur le pastoralisme répondront bien aux principaux enjeux auxquels doivent faire face les éleveurs, il faudra apporter une attention toute particulière et apporter des solutions aux considérations suivantes :

• Protéger les terres pastorales en leur donnant un statut juridique à part

La réforme foncière devra accorder une attention particulière au défi de la préservation des terres pastorales dans un contexte marqué par l'orientation des pouvoirs publics vers la promotion de l'agriculture d'entreprise et de l'intensification de l'élevage. L'accroissement de la compétition autour de l'accès au foncier et aux ressources naturelles est à l'origine d'un processus de recomposition de l'espace rural qui se traduit par des difficultés accrues d'accès des éleveurs aux ressources pastorales. Pour faire face à ce défi, les espaces pastoraux devront avoir un statut juridique particulier, qui doit permettre de les sécuriser en les retirant du lot des terres susceptibles d'être affectées pour un usage privatif et exclusif.

• Défendre le droit à la mobilité

Les dispositions de la nouvelle législation foncière devront prendre en compte deux autres exigences complémentaires qui concernent : (i) la reconnaissance du droit à la mobilité comme étant un facteur essentiel à la viabilité de l'élevage pastoral et agropastoral ; et (ii) l'élaboration de schémas d'aménagement foncier comme étant un élément structurant de la mobilité aux échelles décentralisées. La prise en compte de telles exigences permettra de garantir une mise en cohérence globale de la future législation foncière avec le code pastoral. Il s'agit pour cela d'accompagner les initiatives portées au niveau local et régional, afin d'aboutir à un véritable maillage de zones pastorales et de couloirs de passage.

• Appuyer les initiatives de gestion concertée des ressources pastorales

Des expériences comme celle des unités pastorales (UP) et les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) méritent d'être valorisées et appuyées même si elles présentent des limites à identifier et corriger. Aussi, les pasteurs doivent être intégrés dans les processus d'élaboration et d'application de ces outils afin que leurs préoccupations soient réellement prises en compte.

• Garantir un accès équitable à l'eau et aux ressources pastorales

Face à un risque de privatisation non encadré de la gestion des forages, il s'agit de revoir et approfondir la question de l'accès à l'eau, notamment sur tout ce qui concerne les mécanismes de gestion, ceci en termes de définition concertée des prix, utilisation de l'argent généré par la gestion, entretien des infrastructures, qualité du service etc. De la même manière, afin de limiter une monétarisation trop forte des ressources au détriment des éleveurs engagés dans des systèmes extensifs, il faudra statuer avec plus de précisions sur la question de l'exploitation commerciale des résidus de récolte et des ressources pastorales. Afin de valoriser davantage les potentialités des espaces pastoraux, les financements dédiés à l'élevage pastoral doivent aussi être renforcés, notamment pour la réalisation d'infrastructures et d'aménagements pastoraux.

• Promouvoir des dispositifs efficaces de règlement des conflits

Pour limiter les conflits liés à la divagation des animaux et aux dégâts de culture qui peuvent être occasionnés, la clarification et la négociation concertée de règles d'accès aux espaces doivent être développés sur les territoires les plus concernés. Il faudra aussi réglementer de manière plus rigoureuse les questions de fourrière qui constituent une source de conflits intenses dans le monde rural. Enfin, la problématique du vol de bétail devient extrêmement préoccupante et devrait faire l'objet d'un effort particulier de lutte contre ce fléau, avec la mise en place de sanctions fortes et d'instances de gestion adéquates.

• Impliquer les organisations d'éleveurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques

Enfin tous ces textes et dispositifs ne pourront pas être appliqués et mis en œuvre correctement sans une bonne implication des éleveurs. La participation des éleveurs et de leurs organisations aux différents niveaux apparaît donc comme un impératif. Ils pourraient dans un premier temps être mobilisés pour communiquer et informer les éleveurs sur le code pastoral et ses décrets d'application, afin de favoriser une appropriation plus conséquente de ces textes par les éleveurs et une inclusion plus franche de tous les acteurs ruraux dans le processus en cours. Enfin, il s'agit également de mettre en place un cadre de dialogue associant les organisations d'éleveurs, afin de permettre un travail de veille et de suivi de ces politiques, afin de réorienter les modalités de leur mise en œuvre dès lors que cela s'avèrera nécessaire.

Iba mar Faye (Gret)
Décembre 2016

AVEC LE SOUTIEN DE :

CONTACTS :

APESS
CRIPA de Thiès
BP 937 Thiès
+221 33 951 01 95
docteurba53@yahoo.fr
sg@apessafrique.org

GRET SENEGAL
s/c IRD Hann Maristes
BP 1386 Dakar
+221 33 849 35 97
faye.senegal@gret.org

GRET
Campus Jardin tropical
45 b av.de la Belle Gabrielle
94736 Nogent/Marne - France
benkahla@gret.org