

PROCESSUS D'ELABORATION DU CODE PASTORAL

PLAN D'ACTION DES ELEVEURS POUR L'ELABORATION DES PROPOSITIONS RELATIVES A LA LEGISLATION PASTORALE

1. JUSTIFICATION DU PLAN D'ACTION

Dans la zone sahélienne de l'Afrique de l'Ouest, les systèmes d'élevage se caractérisent par des modes extensifs de conduite du bétail qui sont adaptés aux conditions d'un environnement comportant des ressources variables d'un point de vue spatio-temporel. Le fonctionnement de ces systèmes repose sur l'entretien de la mobilité qui permet, grâce à la valorisation de la diversité écologique, d'utiliser au mieux les potentialités des écosystèmes. Depuis plusieurs décennies, les systèmes d'élevage pastoral font face à des contraintes liées notamment à : (i) la modification des modes de mise en valeur du milieu naturel induite par la colonisation agricole de l'espace ; (ii) l'application de législations foncières inadaptées ; et (iii) la dégradation des ressources naturelles.

Face à cette situation, des activités de plaidoyer ont été menées par la société civile pastorale avec le soutien de certaines ONG nationales et internationales en faveur de la réhabilitation du système d'élevage pastoral et de l'accès équitable de l'ensemble des usagers aux ressources naturelles. Ces campagnes de plaidoyer ont conduit plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest à se doter de législations sectorielles spécifiques au pastoralisme (Burkina Faso, Guinée, Niger, Mali et Mauritanie).

Il existe un décalage important entre le contexte sénégalais et celui qui prévaut dans ces pays où le dispositif juridique régissant la gestion des ressources pastorales a connu des améliorations importantes, grâce à l'élaboration de codes pastoraux. Au Sénégal, la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national n'accorde pas de place spécifique à l'activité d'élevage. La législation relative aux ressources pastorales se limite au décret 80-268 du 10 mars 1980 portant sur l'organisation des parcours. Ce texte est focalisé sur le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs et n'accorde pas suffisamment d'attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles). De plus, le décret se révèle lourd et difficile à appliquer, notamment au niveau du bornage des pâturages.

Sur un autre plan, on constate que la problématique du foncier pastoral n'a pas été réellement prise en compte dans les réflexions et les discussions portant sur la réforme foncière au Sénégal. Le Plan d'Action Foncier (PAF), qui a été élaboré en 1996, s'est intéressé exclusivement au foncier agricole. La Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) qui a été promulguée en 2004 ne contient que cinq articles relatifs à l'élevage sur un total de 82¹. La Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) mise en place en 2005 n'a pas pris en compte l'élevage dans les propositions qu'elle a élaborées.

Cette mise à l'écart de l'élevage pose un sérieux problème compte tenu de l'acuité des défis liés à la cohabitation des activités agricoles et pastorales dans l'espace rural. Depuis plusieurs décennies, l'extension du domaine agricole se fait au détriment des

¹ La LOASP reconnaît le pastoralisme comme un mode de mise en valeur des terres devant faire l'objet de dispositions spécifiques dans le cadre de la réforme foncière prévue par la dite loi.

terres de parcours. Tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens qui privilégient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de repli pour le bétail.

Cette logique d'annexion de l'espace par l'agriculture a conduit au déclassement de plusieurs réserves sylvo-pastorales comme celle de Khelcom dont la majeure partie (45 000 hectares) a été déclassée en 1991 à des fins agricoles. En mars 2003, le Gouvernement a affecté une partie du ranch de Dolly pour autoriser sa mise en valeur agricole, alors que ce ranch constitue un espace vital pour le bétail de plusieurs régions du pays. Plus récemment, les autorités politiques ont décidé de relocaliser à Ndiel (communauté rurale de Gnith) le projet de SENETHANOL qui devait initialement être implanté à Fanaye. La décision de déclassement de la réserve de Gnith qui a été adoptée en octobre 2012 remet en cause le droit d'usage pastoral exercé par les 37 villages riverains. Sous l'effet des politiques publiques mises en œuvre dans la vallée du fleuve Sénégal, la vocation de cette zone a connu une transmutation qui s'est traduite par l'accaparement de l'espace par le système de culture et la marginalisation de l'élevage.

Dans le souci de freiner le processus de marginalisation de l'activité d'élevage, le Gouvernement a décidé de satisfaire la revendication des organisations de la société civile pastorale portant sur l'élaboration d'un code pastoral. Le Ministère de l'élevage a organisé le 12 mars 2013 une journée de validation des termes de référence pour l'élaboration du code pastoral. La finalité de ce processus est de permettre au Sénégal de disposer d'un cadre juridique réactualisé et approprié. Le document de présentation des termes de référence du processus met l'accent sur le fait que *"pour se réaliser, le pastoralisme a besoin d'espace et de mobilité, compte tenu de la variabilité qui caractérise les zones pastorales. La sécurisation foncière pastorale doit alors prendre en compte cette dimension et il demeure important de définir un cadre d'application approprié pour une pleine opérationnalité de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale"*.

La démarche méthodologique définie prévoit de conduire le processus en plusieurs étapes qui vont permettre de : (i) procéder à une revue des textes législatifs et réglementaires relatifs au foncier pastoral au niveau national et sous-régional ; (ii) capitaliser les expériences qui ont été menées en matière de gestion du foncier pastoral par différents projets (PEDES, PAPEL, PAGERNA...), notamment la mise en place des Unités Pastorales et la mise en œuvre des plans de gestion des parcours ; (iii) tenir des ateliers de concertation dans les zones agro-écologiques du pays ; (iv) identifier les lignes directrices d'un projet de code pastoral ; et (v) finaliser le code pastoral sur la base des recommandations d'un atelier national de validation.

Les termes de référence insistent sur la nécessité de conduire un processus inclusif. *"La méthodologie de travail devra reposer sur l'approche concertée et participative. Elle vise à favoriser un consensus des différents acteurs de l'élevage"*. Cependant, la proclamation de la volonté de garantir l'implication de la société civile pastorale dans le processus ne s'accompagne pas encore de la mise en place de mécanismes de consultation permettant d'impulser une véritable dynamique de négociation sur les enjeux et les orientations du code pastoral.

Le rythme accéléré de conduite de l'exercice ne permet pas de mettre en œuvre une démarche de consultation interne ouverte à toutes les composantes du mouvement associatif pastoral. En effet, les délais impartis sont particulièrement serrés : *"l'étude est*

prévue pour une durée de cinq mois, y compris la tenue de l'atelier national de validation et l'intégration des recommandations qui en seront issues". L'expérience des pays de la sous-région qui ont élaboré des législations portant sur le pastoralisme montre que le fait de se placer dans une logique *"de course contre la montre"* ne permet pas de prendre en compte deux exigences essentielles :

- la nécessité de parvenir à une vision partagée des enjeux du foncier pastoral dans les différentes zones du pays et de réaliser un consensus sur les finalités et les orientations de la nouvelle législation ;
- la nécessité de construire des accords sociaux solides permettant de garantir l'appropriation du code pastoral par les différents usagers des ressources naturelles et son application correcte.

Dans le souci d'aider les organisations de la société civile pastorale à contribuer de façon efficace dans la discussion sur le code pastoral, le RBM a enclenché la capitalisation de l'expérience qui a été menée au Niger dans le cadre de l'élaboration de l'Ordonnance relative au pastoralisme. Cet exercice vise à identifier les leviers qui ont permis aux organisations d'éleveurs du Niger d'influer sur le processus de production législative, ainsi que les freins et les facteurs défavorables rencontrés.

2. DESCRIPTION DU PLAN D'ACTION

Les organisations de la société civile pastorale réunies en atelier national le 20 mai 2013 à Dakar ont marqué leur accord sur le projet visant à doter notre pays d'un code pastoral. Toutefois, elles ont exprimé leur souhait de revoir la méthodologie et le calendrier retenus parce qu'ils ne permettent pas de garantir une réelle participation des organisations d'éleveurs.

Pour se préparer à la concertation et livrer sa contribution, le mouvement associatif pastoral a élaboré un plan d'action et défini une démarche de consultation ouverte à toutes ses organisations. Le processus de participation mobilisera des milliers de pasteurs et d'agropasteurs dans les six zones agro-écologiques du pays. La démarche préconisée consistera à procéder à l'analyse des pratiques d'exploitation et de gestion des ressources naturelles, en vue de cerner les enjeux du foncier dans chaque zone et d'élaborer des propositions permettant d'y répondre. Ces propositions seront soumises aux autres usagers des ressources naturelles, dans le but de construire des consensus forts, gage d'une appropriation et d'une application effective du futur code pastoral.

Pour permettre aux organisations de la société civile pastorale d'apporter une contribution de qualité, il est indispensable de :

- développer une démarche de co-construction du code pastoral en s'appuyant sur une plateforme de discussions entre les éleveurs, les autres acteurs du monde rural, les collectivités locales et les pouvoirs publics ;
- établir un dispositif pédagogique permettant d'assurer la mise à niveau des mandataires des organisations d'éleveurs dans les langues nationales, afin qu'ils puissent comprendre de manière approfondie les termes des débats.

2.1 Objectifs poursuivis

L'objectif général poursuivi est d'impulser un processus de concertation interne ouvert à toutes les composantes de la société civile pastorale afin de leur permettre d'analyser les pratiques foncières et les modalités d'accès du bétail aux ressources naturelles, dans la perspective de la formulation de propositions négociées avec les autres usagers des ressources. Ces propositions constitueront la contribution des éleveurs au processus d'élaboration du code pastoral et serviront de base de négociation avec le Gouvernement du Sénégal.

2.2 Activités à mener

Les activités à mener se structurent autour de sept axes principaux.

2.2.1 Analyse des pratiques foncières et des modalités d'accès du bétail aux ressources naturelles (enquêtes auprès d'un échantillon de trente exploitations familiales dans chaque zone éco-géographique)

Cette activité vise à faire faire par les éleveurs eux-mêmes l'analyse des pratiques foncières et des modalités d'accès du bétail aux ressources naturelles. Un tel travail s'inspire de la démarche du "*bilan simplifié*" qui a été mise au point par les organisations membres du Réseau des Organisations paysannes et de Producteurs Ruraux (ROPPA). Il sera réalisé par six équipes inter-OP d'animateurs fonciers, comprenant chacune quatre membres. Ce choix répond au souci de favoriser un regard croisé des différentes composantes de la société civile pastorale.

Des outils méthodologiques (trames d'entretiens et canevas de rédaction) seront élaborés par le consultant chargé d'accompagner les OP et mis à la disposition des équipes pour la collecte des matériaux auprès de trente exploitations pastorales et agropastorales dans chacune des six zones éco-géographiques du pays (Niayes, vallée, Ferlo, bassin arachidier, zone sud, zone sud-est). Dans le cadre de ce processus, il ne s'agit pas de constituer un échantillon représentatif permettant de dégager des données statistiques, mais de faire un sondage qualitatif pour : (i) mettre en évidence les enjeux du foncier pastoral dans chaque zone; (ii) appréhender les stratégies qui sont développées par les acteurs en matière de gestion des ressources pastorales ; et (iii) définir les éléments à prendre en compte dans le code pastoral en vue de valoriser les opportunités, tout en maîtrisant les contraintes.

Les unités de l'échantillon seront choisies de manière à obtenir un large éventail de situations ; ce qui permettra d'enrichir la collecte des matériaux et de favoriser les comparaisons entre :

- des secteurs d'activités différents (exploitations familiales d'agropasteurs ayant recours à la mobilité, agropasteurs sédentaires, etc.);
- des types d'exploitations différents (exploitations misant sur les stocks de bétail et privilégiant des stratégies orientées vers la gestion du troupeau, exploitations mettant en œuvre des stratégies de diversification à valeur ajoutée, exploitations au sein desquelles la diversification constitue une stratégie de survie, etc.).

Cette activité permettra d'élaborer un cadre commun d'analyse et recueillir l'ensemble des propositions et des préoccupations des pasteurs et des agropasteurs en lien avec la législation spécifique à l'élevage.

2.2.2 Concertations autour des enjeux du foncier pastoral et des lignes d'action du code pastoral (ateliers de restitution des résultats des enquêtes menées dans chaque zone et de formulation de propositions)

La mise en place d'un dispositif associant une expertise d'accompagnement, des animateurs fonciers et des leaders éleveurs est déterminante pour la société civile pastorale afin de garantir la qualité de l'animation du processus et la pertinence des analyses et contributions des éleveurs. Les documents issus de l'exploitation des matériaux collectés seront discutés lors de la phase de concertation qui va mobiliser plusieurs centaines d'éleveurs sur l'ensemble du territoire national (près de 900 acteurs dont 500 éleveurs²).

Dans chaque zone éco-géographique, un atelier de restitution des résultats des enquêtes sera organisé et complété par la présentation des études d'approfondissement et de la capitalisation des travaux de recherche pertinents par rapport aux problématiques à l'ordre du jour des débats (accès aux ressources naturelles, mobilité pastorale, aménagements pastoraux, conflits, etc.). Cette rencontre sera structurée en deux parties :

- a) une première partie (d'une durée de trois jours) sera consacrée à des discussions entre les mandataires désignés par les organisations locales. Sur la base de la présentation des résultats des enquêtes, des études d'approfondissement et des résultats de capitalisation, les participants formuleront des amendements et des suggestions visant à approfondir les analyses et à améliorer les recommandations formulées. Ces discussions entre les délégués des organisations d'éleveurs permettront d'aboutir à une structuration cohérente des propositions arrêtées en ce qui concerne le contenu du code pastoral ;
- b) une deuxième partie (étalée sur 2 jours) permettra aux délégués des organisations d'éleveurs de discuter avec les autres usagers des ressources naturelles, les élus locaux, les techniciens et l'administration. La confrontation des points de vue des différentes catégories d'acteurs permettra de définir les axes de convergence et d'identifier les questions qui font l'objet d'un désaccord.

2.2.3 Préparation et tenue de la rencontre de validation des propositions formulées par les éleveurs et négociées avec les autres usagers des ressources naturelles

Cette activité permettra de systématiser et de consolider les résultats des réflexions qui ont été menées dans les différentes zones éco-géographiques. Dans ce cadre, l'accent sera mis sur : (i) l'affinement de l'analyse des enjeux du foncier pastoral et agropastoral ; (ii) la hiérarchisation des contraintes et des défis ; (iii) la formulation de la vision d'ensemble qui ressort des concertations à la base ; et (iv) la définition des axes stratégiques du code pastoral.

L'atelier national de validation du rapport de synthèse s'attachera à construire un consensus en élargissant la concertation aux délégués des organisations faîtières des autres usagers des ressources naturelles et des élus locaux, ainsi qu'aux représentants des institutions publiques³. Les participants à la rencontre s'accorderont sur les points à négocier avec l'Etat dans le cadre de l'élaboration du code pastoral.

² Chaque atelier regroupera 80 délégués des organisations d'éleveurs de la zone et 60 représentants des autres acteurs (usagers des ressources naturelles, élus locaux, techniciens et administration).

³ Elle regroupera 120 délégués provenant des différentes zones éco-géographiques et 80 représentants des autres acteurs.

2.2.4 Capitalisation des travaux de recherche en vue d'alimenter la réflexion qui sera développée par les éleveurs (contribution du CIRAD/PPZS)

Le CIRAD/PPZS se propose de procéder à la capitalisation des travaux qui ont été effectués au cours de la période écoulée dans la zone du Ferlo, en vue de susciter des débats éclairés lors des ateliers qui se tiendront dans les zones éco-géographiques. Cette capitalisation portera sur les thématiques en lien avec les questions en discussion, notamment le foncier pastoral et agropastoral, la sécurisation du système de mobilité, la vulnérabilité pastorale, etc.

2.2.5 Réalisation des études d'approfondissement sur les questions essentielles nécessitant l'élaboration d'une normalisation

Les aménagements pastoraux participent à améliorer l'accès des pasteurs aux ressources et services sociaux de base en vue d'améliorer la production et la productivité du cheptel. Ces aménagements sont planifiés et réalisés au gré des circonstances sans aucun respect des normes. Il en découle une anarchie qui contribue à la détérioration de l'environnement. Pour parer à ces pratiques, il est important de mener des travaux de recherche en vue de proposer des normes à respecter par tous les acteurs.

Pour cette activité, il s'agit de recruter une équipe de consultants multidisciplinaire pour travailler sur au moins deux thématiques :

- l'hydraulique pastorale, quel maillage et quel dimensionnement pour répondre à la satisfaction du besoin, tout en garantissant l'équilibre cheptel et disponible ressource ;
- Quel type d'infrastructures pour allier la sécurisation des pâturages et le désenclavement des zones pastorales ;

2.2.6 Campagne de communication (accompagnement médiatique de tout le processus)

Les objectifs de la campagne de communication seront définis en lien avec les préoccupations qui ont amené la société civile pastorale à mettre en chantier le processus d'élaboration de sa contribution dans la réflexion sur le code pastoral. La campagne visera à :

- faire prendre conscience des défis majeurs liés au développement de l'élevage et du pastoralisme dans le contexte du Sénégal ;
- mobiliser tous les acteurs afin qu'ils s'impliquent dans une dynamique de gestion concertée, équitable et durable des ressources naturelles.

Un spécialiste en communication sera recruté pour élaborer et mettre en œuvre un plan médias. Ce plan mettra l'accent sur les émissions radiophoniques et les supports visuels. Il se déroulera tout au long du processus et sera ponctué de certains moments forts (ateliers de restitution, atelier national, etc.).

2.2.7 Ateliers d'échanges avec les Parlementaires et les membres du CESE susceptibles de soutenir les propositions des éleveurs

Le dialogue politique au sein du Parlement comme expression de la fonction de contrôle législatif de l'action gouvernementale suppose la maîtrise par les députés des enjeux des politiques et des législations. En outre, il postule la capacité des élus nationaux à

appréhender la pertinence et la cohérence des textes qui sont soumis au Parlement. Pour renforcer l'aptitude des députés à appliquer une grille d'évaluation pertinente permettant de cerner les impacts potentiels du futur code, il est indispensable d'aménager un espace de concertation entre la société civile pastorale et les parlementaires qui sont sensibles à la cause des éleveurs.

Des concertations seront organisées entre le Comité de pilotage mis en place par les OP et les députés et membres du CESE qui constituent des partenaires de la société civile pastorale. Ces rencontres se dérouleront à certaines étapes clefs du processus : (i) phase de lancement officiel ; (ii) phase de clôture des ateliers de restitution ; et (iii) phase de préparation du portage politique des propositions qui ont été élaborées.

3. STRATEGIE DE MISE EN OEUVRE DES ACTIVITES

L'avantage le plus important lié à l'élaboration de la contribution des éleveurs dans la réflexion sur le code pastoral réside dans le fait que cela va mettre le Gouvernement dans les dispositions d'associer les organisations de la société civile pastorale dans la suite du processus ; ce qui permettra de mettre en place un dispositif de veille et de contrôle de l'application de la législation.

La stratégie de mise en œuvre des activités permettra de superviser et de coordonner toutes les initiatives qui seront engagées dans le cadre du plan d'action. Elle mettra l'accent sur la nécessité de :

- a) réaliser convenablement et de façon efficace toutes les activités qui ont été planifiées ;
- b) assurer une gestion financière efficace et transparente des ressources qui seront mobilisées ;
- c) organiser et conduire l'évaluation des activités de concertation, après la tenue des trois premières rencontres au niveau des zones éco-géographiques ;
- d) définir et mettre en œuvre une stratégie de portage politique des propositions qui seront validées au niveau national.

Ces activités seront prises en charge par le Comité de pilotage qui a été mis en place lors de l'atelier de validation d'alerte pour une participation inclusive des éleveurs et pasteurs dans le processus d'élaboration du code pastoral. Des comités de pilotage locaux seront mis en place dans les différentes zones éco-géographiques et dotées de cahier de charge.

4. EVALUATION FINANCIERE

Aliou et Moustapha

5. CALENDRIER DE MISE EN OEUVRE DES ACTIVITES

Le chronogramme proposé pour la réalisation des activités planifiées est structuré comme suit :

- 1) Phase 1 : lancement de l'initiative

Cette phase dont la durée est d'un mois et demi sera consacrée aux activités suivantes :

- tenue de l'atelier de la validation de la note d'alerte ;
- élaboration du document de plaidoyer politique ;

- traduction du plan d'action en document technique de formulation ;
- rencontre avec le Ministre de l'élevage et envoi du document de plaidoyer à différentes autorités (Premier Ministre, Président de l'Assemblée Nationale, Présidente du CESE, Ministres chargés de l'agriculture, de la décentralisation et de l'environnement ;
- rencontre d'échanges entre le CP et les Parlementaires et les membres du CESE.

2) Phase 2 : organisation des concertations dans les différentes zones éco-géographiques

Cette phase qui sera étalée sur neuf mois permettra de réaliser les activités suivantes :

- élaboration des outils méthodologiques ;
- élaboration des TDR des études d'approfondissement ;
- constitution et formation des équipes d'animateurs fonciers ;
- collecte des données auprès d'un échantillon de trente exploitations familiales dans chacune des zones éco-géographiques ;
- Conduite des études d'approfondissement ;
- exploitation des matériaux et élaboration des rapports ;
- capitalisation des travaux de recherche ;
- tenue des ateliers de restitution ;
- évaluation après la tenue des trois premiers ateliers ;
- rencontre d'échanges entre le CP et les parlementaires et les membres du CESE.

3) Phase 3 : mise en forme et validation des propositions formulées par les éleveurs

Cette phase qui s'étendra sur trois mois sera consacrée aux activités suivantes :

- élaboration du rapport de synthèse ;
- préparation et tenue de l'atelier national de validation ;
- finalisation du rapport portant sur la contribution des éleveurs dans la réflexion sur le code pastoral ;
- définition et mise en œuvre de la stratégie de portage politique des propositions formulées par la société civile pastorale ;
- rencontre d'échanges entre le CP et les parlementaires et les membres du CESE.

6. MECANISME DE SUIVI-EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION