

## **Document de plaidoyer politique**

---

### **Impulser un large débat inclusif permettant aux éleveurs d'apporter leur contribution dans la réflexion sur le code pastoral**

---

#### **1. L'élevage, un secteur dont l'apport macroéconomique élevé contraste avec la faiblesse des appuis qui lui sont alloués en termes d'investissements publics**

L'économie sénégalaise est tributaire de l'agriculture et de l'élevage qui en constituent une composante essentielle. Le secteur de l'élevage est caractérisé par l'importance et la diversité du cheptel dont la valeur est évaluée à 550 milliards de francs CFA pour ce qui concerne les ruminants. Ce secteur a vu sa contribution au PIB agricole augmenter progressivement pour atteindre 35 % en 2009. Les familles dont les revenus sont entièrement ou partiellement générés par l'élevage regroupent près de 3 000 000 d'individus appartenant en majeure partie aux couches les plus vulnérables. Au-delà des revenus monétaires et des produits autoconsommés (lait, viande, œufs), l'élevage joue un rôle déterminant dans l'amélioration de la productivité agricole par la fourniture de matière organique à des sols surexploités.

Cette place importante qu'occupe l'élevage dans l'économie nationale et les économies familiales contraste avec la faiblesse des appuis qui lui sont alloués en termes d'investissements publics. Le Plan national de développement de l'élevage (2011) souligne que *"les enveloppes allouées [au secteur de l'élevage] restent très insuffisantes pour développer de manière efficace et durable les productions animales. Elles se situent entre 0,7 % et 1,1 % du budget, pour une participation en moyenne de 30 % à la constitution du PIB du secteur primaire"*.

#### **2. Une législation pastorale obsolète et en décalage par rapport à la dynamique engagée en Afrique de l'Ouest**

Il existe un décalage important entre le contexte sénégalais et celui qui prévaut dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Guinée, Mali, Mauritanie et Niger) 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. S'agissant de la législation relative aux ressources pastorales, elle se réduit au décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours. Ce décret, trop focalisé sur le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs, 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).

#### **3. Les enjeux du foncier pastoral faiblement pris en compte dans les processus engagés depuis le début des années 90**

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 82<sup>1</sup>. La Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre

---

<sup>1</sup> 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 LOASP.

(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 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 dont 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 déclassé 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 Ndiael (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.

#### **4. Le projet d'élaboration d'un code pastoral, une décision politique offrant l'opportunité de disposer d'un cadre juridique actualisé et approprié**

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"*.

#### **5. Un rythme accéléré de conduite de l'exercice qui ne permet pas de mettre en œuvre une démarche de consultation interne ouverte à toutes les composantes du mouvement associatif pastoral**

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 (PEDESO, 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.

Par ailleurs, 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"*. Dans de telles conditions, le rythme de progression du processus ne se fonde pas sur la prise en compte des capacités internes des organisations de la société civile pastorale à se doter d'un agenda autonome pour élaborer et faire prendre en compte leurs préoccupations.

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.

Les organisations de la société civile pastorale réunies en atelier national le 20 mai 2013 à Dakar ont marqué leur accord sur le projet de doter notre pays d'un code pastoral. Elles ont exprimé leur désaccord sur la méthodologie et le calendrier retenus qui ne permettent pas 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 faire faire par les éleveurs eux-mêmes 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 de fournir 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.