

Note conceptuelle sur les enjeux liés au foncier pastoral dans le contexte actuel du Sénégal

Oussouby Touré, Véronique Ancey
Octobre 2005.

La mise en place du groupe sur le pastoralisme est une initiative dont l'objectif est de stimuler la réflexion autour de la problématique du pastoralisme et la nécessité de sa bonne prise en compte dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de développement au Sénégal. Il s'agit d'un mécanisme informel, ouvert à tous ceux (agents de l'Etat, chercheurs, membres des organisations rurales en particulier celles des éleveurs, ONG, etc.) qui s'intéressent directement ou indirectement à la question du pastoralisme. Le vote récent de la Loi d'Orientation Agrosylvopastorale et les discussions futures sur l'élaboration d'une nouvelle loi foncière offrent un contexte intéressant au groupe pour animer des réflexions et élaborer des contributions à verser dans ces différents débats. C'est la raison pour laquelle, le groupe de travail sur le pastoralisme estime nécessaire et urgent de susciter un débat informé sur la situation du foncier pastoral en vue d'aider les organisations d'éleveurs à s'impliquer dans l'élaboration cette réforme foncière à venir. Mais la mission du groupe doit dépasser l'horizon de la LOASP et de la nouvelle foncière et se poser comme un cadre permanent de réflexion pour la mise en œuvre de politiques adaptées.

1. Décalage entre la situation du Sénégal et le contexte régional

Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, les systèmes d'élevage sont rarement spécialisés et restent largement dominés par les modes extensifs de conduite des animaux. Pareils systèmes dont le trait dominant réside dans la mobilité des troupeaux, font face actuellement à des contraintes qui tendent à remettre en cause leurs fondements. Ces contraintes découlent de plusieurs facteurs étroitement imbriqués : modification de l'environnement socio-politique, dégradation des ressources naturelles, colonisation agricole de l'espace, législations foncières, etc.

Pendant plusieurs décennies, l'action des Etats et des bailleurs de fonds, malgré quelques variantes, s'est inscrite dans une logique de sédentarisation d'abord, puis de «*stratification régionale de l'élevage*» et ensuite de création de ranchs. Toutes les évaluations objectives montrent que ces expériences n'ont pas débouché sur une amélioration durable de la gestion des parcours et des revenus des éleveurs. Bien au contraire, elles se sont traduites par une déstabilisation des modes de gestion de l'espace et une marginalisation accrue du pastoralisme. Dans un tel contexte, l'accroissement de la pression anthropique sur les ressources et le renforcement de l'emprise agricole, y compris dans les zones traditionnelles d'élevage, engendrent des conflits dramatiques, avec une charge émotive d'autant plus forte qu'ils impliquent presque toujours des communautés différentes et antagonistes.

Depuis quelques années, suite aux activités de plaidoyer entreprises par plusieurs institutions nationales, régionales et internationales, la problématique de la réhabilitation du pastoralisme et celle de l'accès équitable aux ressources naturelles sont désormais inscrites à l'ordre du jour des débats dans la plupart des pays de la sous-région. Ainsi, le Niger a entamé la mise en œuvre d'un code rural promulgué depuis 1993, avec pour objectif de clarifier l'ensemble des normes régissant le régime foncier aux échelles locales. Dans le

même souci, la Mauritanie, le Mali et le Burkina Faso ont élaboré de nouvelles législations spécifiques au pastoralisme dont la finalité est de délimiter de façon plus précise les droits de jouissance et d'accès aux ressources pastorales.

De ce point de vue, on note 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 un certain nombre d'améliorations notables. Il faut rappeler qu'au Sénégal, des concertations avaient été initiées au début des années 1990 sous l'égide de la Direction de l'Élevage en vue de l'élaboration d'un code pastoral. Malheureusement, cette initiative est restée sans lendemain et le pays ne dispose pas encore d'une législation traitant spécifiquement du pastoralisme.

Il s'y ajoute que le projet de réforme de la législation foncière en vigueur ne prend en compte que les préoccupations liées au foncier agricole. Sa finalité est de favoriser une forme d'appropriation privée de la terre pour sécuriser l'investissement. Dans cette logique, les options préconisées par le plan d'action foncier élaboré en 1996 à la demande du Gouvernement, ont été raisonnées exclusivement en fonction de l'exigence de l'intensification des productions végétales et visent à favoriser l'accès des détenteurs de capitaux à la terre et la sécurisation de leurs droits fonciers pour un accès plus facile au crédit. Les organisations paysannes regroupées autour du CNCR ont élaboré des propositions de réforme foncière, mais elle n'ont pas abordé réellement la question du foncier pastoral.

Lors des ateliers organisés par le CNCR, les discussions ont insisté sur la légitimité des revendications foncières formulées par les éleveurs. *«La délimitation de terres de parcours et des chemins de passage des animaux est nécessaire. C'est ce que les membres du CNCR ont proposé en demandant que l'élaboration de POAS soit obligatoire, que les affectations de terres soient transparentes et obéissent à des règles précises, justement pour au moins ralentir la réduction des terres de pâturage. Mais cela ne suffit pas. La délimitation des terres n'est utile que si l'accès aux pâturages est régulé par un permis de pâturer ou par une taxe sur le bétail suffisamment dissuasive. Tant que chacun peut acheter du bétail et l'envoyer dans les pâturages, on ne résout rien. Malheureusement, personne ne veut aborder cette question. Une gestion et une exploitation durable des pâturages supposent le contrôle du nombre de têtes devant pâturer»* (Faye, 2004).

Sans contester la nécessité de réguler l'accès aux ressources naturelles, il importe de souligner que les modalités de cette régulation telles que conçues posent problème. En effet, Faye (2004) préconise une démarche de contrôle de la charge animale dans la perspective d'une harmonisation des effectifs animaux et du stock de ressources disponibles. Or, pareille expérience a déjà été tentée sans succès dans le Ferlo sénégalais¹ et dans d'autres régions d'élevage de la sous-région. Par ailleurs, l'évaluation des premières expériences de mise en œuvre de POAS dans la communauté rurale de Ross-Béthio montre que les droits fonciers des éleveurs restent précaires dans une zone où ils sont plus faiblement représentés que les agriculteurs au sein du conseil rural.

La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui vient d'être approuvée par les autorités nationales introduit une innovation importante dans la mesure où elle reconnaît le pastoralisme comme forme de mise en valeur de la terre. La question qui se pose est de

¹ Au début des années 70, les pouvoirs publics ont estimé que l'accroissement des effectifs animaux constituait l'un des principaux facteurs de surcharge des pâturages et par conséquent de surexploitation des ressources naturelles. Pour eux, les systèmes pastoraux extensifs étaient parvenus au bout de leur logique interne et se trouvaient acculés à des mutations radicales devant se traduire par une diminution de la charge animale et une intensification des techniques de production. Ces raisonnements ont conduit à l'adoption d'une nouvelle politique fondée sur le présupposé selon lequel la sécurisation de la production animale et le développement de l'élevage passent nécessairement par l'harmonisation des effectifs animaux et des ressources naturelles disponibles. Ainsi, la notion de capacité de charge va devenir la clef de voûte des programmes de développement de l'élevage (SODESP et expérience de pâturage contrôlé de Widou Tiengoly). Mais, les expériences initiées en matière de gestion des ressources naturelles ont conduit à des résultats mitigés (Thébaud, B. 1995, Deramon, J. et al., 1984).

savoir de quelle manière cet acquis sera pris en compte dans la réforme foncière que préconise la LOASP. Le groupe de travail sur le pastoralisme estime nécessaire et urgent de susciter un débat informel sur la situation du foncier pastoral en vue d'aider les organisations d'éleveurs à s'impliquer dans l'élaboration de cette réforme foncière. Il faut souligner que le chapitre consacré au régime foncier a été retiré du projet de loi qui a été adopté en avril 2004 par le Gouvernement et soumis au Parlement. Il a été retenu qu'une nouvelle politique foncière sera définie dans un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la Loi d'orientation.

2. Portée et limites des stratégies de gestion du risque en milieu pastoral

Dans plusieurs zones du Sahel ouest-africain où la faiblesse des précipitations et leur irrégularité spatio-temporelle ne permettent pas de développer une agriculture intensive, c'est le pastoralisme qui constitue le système d'exploitation dominant du milieu. En effet, le pastoralisme apparaît comme la vocation naturelle de la majeure partie des pays sahéliens dont près de 70% de la superficie n'est pas exploitable par l'agriculture, mais permet une activité d'élevage, au moins saisonnière. Autrement dit, l'activité d'élevage permet de tirer profit du faible coût d'opportunité des fourrages naturels que fournissent les terres arides et semi-arides impropres à l'agriculture et ne pouvant pas faire l'objet d'autres utilisations à des fins de production. Dans les régions situées plus au Sud et bénéficiant de plus de 400 mm de précipitations annuelles, le pastoralisme joue également un rôle économique, écologique et social fondamental, en articulation avec d'autres systèmes de production.

Cet état de fait explique l'importance économique de l'élevage et le rôle prédominant qu'il joue dans la formation du PIB. *«Une analyse à prix constants 1987 montre que de 1994 à 1998, la part de l'élevage dans le PIB primaire a été relativement stable avec une moyenne annuelle de 36 % ± 2%, alors que la part de l'agriculture était de 49 % ± 3%. Les contributions de l'élevage à la croissance ont toujours été positives à l'opposé de l'agriculture. En effet, la variation annuelle moyenne de l'élevage dans le PIB qui est pour la même période de 3,7 % ± 1,4 % n'est dépassée que par celle de la pêche (5,3 % ± 5,1 %), alors que pour l'agriculture de fortes fluctuations sont relevées (1,1 % ± 11,7 %). L'élevage contribue ainsi à une stabilisation relative du PIB primaire dont l'évolution annuelle moyenne a été de 2,4 % ± 5,7 %»* (Fall, P. D. et al., 1999). Mais, le rôle de l'élevage ne se réduit pas uniquement à cet apport économique. De fait, il constitue aussi le fondement d'un mode de vie dans la mesure où les pratiques qui sous-tendent cette activité structurent les rapports de production et d'échange, le système de propriété, les relations de parenté et l'ensemble de la culture sociale des communautés de pasteurs.

Les systèmes d'élevage extensifs qui prédominent dans la zone sahélienne sont parfaitement adaptés aux conditions d'un environnement contraignant et comportant des ressources variables dans le temps et dispersées dans l'espace. Le fonctionnement de ces systèmes repose sur l'entretien de la mobilité qui permet d'utiliser au mieux les potentialités des écosystèmes par la valorisation de la diversité écologique. La mobilité offre également aux éleveurs l'opportunité d'entrer dans des relations d'échanges avec les agriculteurs voisins et de tirer parti des marchés pour valoriser les produits et les sous-produits de l'élevage.

Selon le contexte, la gestion des risques et des déséquilibres liés à la variabilité des ressources prend des formes spécifiques. Il est cependant une constante en Afrique sahélienne : les pasteurs adoptent des stratégies d'accès à des espaces de sécurité peu sollicités en temps normal, mais dans lesquels il est possible de se replier pour exploiter certaines ressources ayant une valeur stratégique. Dans cette logique, on notera que les

systèmes d'élevage traditionnels ont su concilier le contrôle social de l'espace (qui contribue à créer les conditions d'une responsabilisation foncière des producteurs) et la flexibilité dans l'utilisation des ressources naturelles.

Mais, ces systèmes sont de plus en plus remis en cause par les évolutions en cours. C'est pourquoi, dans le contexte actuel d'augmentation rapide de la population, mais aussi des effectifs animaux et face à l'amplification du processus de dégradation des ressources naturelles ainsi qu'à la multiplication des conflits entre les producteurs ruraux, l'enjeu d'une gestion durable des terres et des ressources naturelles mérite de retenir l'attention². La réflexion sur cette question doit déboucher sur des propositions permettant d'une part de sécuriser l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation à des fins pastorales et, d'autre part d'assurer une gestion durable et concertée de l'espace par tous les utilisateurs.

3. La législation dans le domaine de l'élevage et la persistance de l'insécurité foncière

3.1 Place de l'élevage dans la loi sur le domaine national

Dans le domaine de la gestion foncière, l'administration sénégalaise a engagé en 1964 une réforme dont la finalité était de doter le pays d'un système de tenure pouvant favoriser la promotion de l'agriculture considérée à la fois comme la base de l'autosuffisance alimentaire et comme une source de revenus d'exportation. La nouvelle législation (loi 64 - 46 du 17 juin 1964 relative au domaine national) a attribué à l'Etat un droit éminent sur toutes les terres. Au niveau des campagnes, cette loi a eu pour effet de supprimer les droits coutumiers sur les terres détenues auparavant par les familles ou gérées collectivement par les villages. Dans le cadre de la réforme foncière, le territoire national a été subdivisé en quatre zones, dont les zones de terroirs qui regroupent les espaces régulièrement exploités pour la culture et l'élevage, ainsi que les terres en friche et l'habitat rural.

Pour l'essentiel, le domaine national comporte deux catégories de terres :

- i) les terres autrefois détenues par les familles et sur lesquelles celles-ci n'ont plus qu'un droit d'affectation transmissible aux ayants droit, mais pouvant être remis en cause pour différentes raisons ;
- ii) les terres qui étaient exploitées collectivement par les villages et dont la gestion est désormais assurée par la communauté rurale qui peut les affecter à des tiers. Il s'agit principalement des terres non défrichées, des zones de parcours (qui servent également de zones de cueillette et de coupe du bois), des mares et rivières ainsi que des espaces impropres à la culture.

² De l'avis de Adama Faye, la situation du pastoralisme est plus complexe au Sénégal que dans les autres pays du Sahel, même si les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont plus fréquents et plus violents dans ces pays. L'élevage pastoral a toujours eu accès aux zones agricoles dès la fin des récoltes. Les troupeaux des pasteurs provenant du Nord Sénégal étaient traditionnellement bien accueillis dans le bassin arachidier où ils contribuaient à entretenir la fertilité des terres en exploitant les paturages post-culturaux. Des liens étroits étaient ainsi tissés entre éleveurs Peul et agriculteurs autochtones. C'est avec l'extension de la culture de l'arachide que l'élevage a été de plus en plus repoussé hors du bassin arachidier et confiné dans des zones impropres à l'agriculture. Cette extension du domaine agricole est surtout le fait de gros producteurs (front mouride) qui ne se soucient pas de la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage. Cette agriculture minière a été favorisée par la législation foncière en vigueur qui ne se soucie pas véritablement du sort de l'élevage.

En confiant la gestion des terres situées dans les zones de terroirs aux communautés rurales, l'administration a voulu promouvoir la responsabilisation des acteurs à la base et l'appropriation par les collectivités locales de leur espace. En effet, le décret 72-1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres sises dans les zones de terroirs attribue aux conseils ruraux des prérogatives importantes en matière de gestion des ressources naturelles.

Dans l'esprit du législateur, la nouvelle loi devait favoriser la mise en valeur des terres, mettre fin aux injustices découlant de l'exploitation des paysans par les grands propriétaires fonciers et permettre à l'Etat d'investir dans les aménagements et les infrastructures à des coûts peu élevés. En réalité, la nouvelle loi a introduit de nombreuses distorsions dans la mesure où elle ne fait qu'effleurer la question de la mise en valeur des terres, en l'envisageant surtout dans le contexte des terres agricoles ou de l'aménagement urbain. Un décret d'application adopté peu de temps après³ tend à confier aux préfets le soin de définir la mise en valeur et de l'appliquer à travers des arrêtés préfectoraux. Dans la pratique, très peu d'initiatives ont été prises dans ce sens ; ce qui a créé un vide au niveau de la jurisprudence⁴.

De façon générale, trois critères sont définis pour l'accès à la terre : la formulation d'une demande d'affectation par une ou plusieurs personnes, l'appartenance de ces personnes à la communauté rurale concernée et le fait que les demandeurs aient la capacité de mettre en valeur les parcelles dont ils sollicitent l'affectation. Dans la mesure où la notion de mise en valeur n'a pas été explicitement définie, les dispositions de la LDN ont été interprétées de manière restrictive, si bien que seules les activités agricoles peuvent donner droit à une attribution de terre. N'étant pas considéré comme une forme de mise en valeur du milieu naturel, l'élevage se trouve privé de tout droit foncier⁵. De l'avis de Faye (2004) *« même dans le cadre de la loi sur le domaine national, il est tout à fait possible sur le plan juridique de prendre en compte le pastoralisme. La LDN n'exclue pas le pastoralisme comme mode de mise en valeur de l'espace. Elle le considère comme une mise en valeur collective et donc l'exclue de l'affectation des terres aux familles. Juridiquement, rien n'empêche un conseil rural d'affecter des terres de pâturage à un groupement d'éleveurs. En plus du fait d'être minoritaires, les pasteurs ont souffert de la faiblesse des arguments de leurs défenseurs. Dans les années 70, les pasteurs et éleveurs ont accueilli comme un succès, la suppression des taxes sur le bétail. Cela a été un piège à mon avis. Si les pasteurs avaient tenu à payer, on n'aurait pas pu ignorer leurs demandes foncières »*.

3.2 Les limites du décret portant organisation des parcours

La législation qui s'intéresse de près aux ressources pastorales ne comprend qu'un seul texte qui est d'ailleurs relativement ancien : le décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours. Ce décret définit quatre types de pâturages : les pâturages naturels, les jachères, les pâturages artificiels (cultures fourragères) et les résidus de récolte. Les dispositions du texte imposent de délimiter les pâturages naturels (pare-feux, poteaux en béton blanc et bleu ou haies d'arbres plantées tous les 100 à 200 mètres). Le classement ou le déclassement de tout ou partie des pâturages naturels ne peut se faire qu'à la suite d'une étude détaillée aboutissant à l'établissement d'un dossier par une commission

³ Décret d'application n° 64-573 de juillet 1964.

⁴ En 1991 un groupe de travail chargé d'exploiter les dispositions du décret de 1972 proposera des conditions minimales de mise en valeur, ainsi qu'un modèle d'arrêté préfectoral en la matière. Les critères avancés concernent surtout la superficie du champ (irrigué ou pluvial), l'investissement à réaliser selon le type de culture et les techniques de production utilisées. Il s'agit là d'une vision très agricole de la mise en valeur. (mars 1991, Rapport de synthèse du groupe de travail chargé d'exploiter les dispositions du décret no 72-1286 du 27-10-1972, Ministère de l'Intérieur).

⁵ Dans la même logique, la gestion d'un espace en tant que brousse apte à fournir des ressources naturelles utiles n'est pas prévue de façon expresse par la législation. L'option productiviste qui est sous-jacente à la loi tend à encourager davantage une exploitation totale qu'une gestion durable pour ce qui concerne tout au moins les ressources vivantes.

départementale de conservation des pâturages ; ce dossier devant être examiné par une commission régionale, puis nationale.

A y regarder de près, le décret portant sur l'organisation des parcours est trop 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, ce texte se révèle lourd et difficile à appliquer, notamment au niveau du bornage des pâturages. Pour toutes ces raisons, il mériterait d'être révisé pour prendre en compte le processus de décentralisation et de transfert de compétences aux collectivités locales.

3.3 Un cas d'étude : l'expérience des POAS dans le delta et l'insertion des pasteurs dans le processus de décentralisation

Dans le souci de mieux maîtriser le potentiel de conflit entre les différents acteurs en présence, le conseil rural de Rosss-Béthio (rive gauche du fleuve Sénégal) a initié une opération pilote d'élaboration et de mise en œuvre d'un POAS, justifiée par le fait qu'une telle initiative permet d'engager une première action concrète et directement opérationnelle pour les populations, dans un contexte où l'Etat s'est engagé à promouvoir la décentralisation.

Le processus d'élaboration du plan a été conduit entre 1997 et 1999 par plusieurs institutions de recherche⁶ en partenariat avec le conseil rural. Le POAS s'articule autour de trois objectifs majeurs :

- l'établissement, au sein des collectivités locales, d'un mécanisme de concertation interne et de négociation avec les partenaires extérieurs sur les questions relatives à la gestion des ressources collectives ;
- la recherche d'un consensus élargi à l'ensemble des acteurs institutionnels (étatiques et locaux) sur les règles de gestion de la terre et des ressources naturelles ;
- l'impulsion d'un processus de planification décentralisée du développement ; processus piloté par les collectivités locales avec l'appui des institutions de recherche et des organismes d'appui.

Du point de vue opérationnel, le POAS se compose de trois éléments essentiels :

- des règles régissant la gestion de l'espace et des ressources naturelles dans un contexte où la compétition foncière a été exacerbée par le reversement des zones pionnières dans la communauté rurale de Ross-Béthio⁷ ;
- un cadre organisationnel pour la prise de décision et le suivi/évaluation ;
- des supports cartographiques pour orienter et éclairer les processus décisionnels.

Pour prendre en compte les préoccupations de l'élevage, le premier POAS élaboré à Ross-Béthio a procédé à un zonage de l'espace en délimitant trois types d'occupation des sols :

⁶ Il s'agit notamment de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (UGB), de l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA) et du Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique (CIRAD - France).

⁷ L'affectation des terres dans la zone pionnière était du ressort de la SAED. Face à l'ampleur de la protestation contre les attributions abusives de terres à des fonctionnaires et à des dignitaires religieux, l'Etat a décidé de reverser les zones pionnières dans la zone des terroirs. Cela s'est traduit par la restitution au conseil rural de Ross-Béthio de près de 14.000 hectares. Ce changement de régime juridique des terres a relancé la dynamique foncière et créé une situation de gel de terres, les exploitants se faisant attribuer des superficies importantes sans projet de mise en valeur agricole immédiate. Pourtant, les pasteurs ne pouvaient pas bénéficier, dans les mêmes conditions, d'attributions de terres lorsqu'il s'agit de les rendre disponibles pour l'élevage.

- les zones agro-pastorales à priorité agricole (ZAPA) ;
- les zones agro-pastorales à priorité élevage (ZAPE) ;
- les zones pastorales (ZP)⁸.

Les tentatives d'application du POAS n'ont pas encore permis d'atteindre les résultats escomptés à Ross-Béthio où la redistribution des ressources dans le cadre de la décentralisation est fortement affectée par la compétition politique. En effet, l'accès à la terre et aux ressources naturelles est tributaire de l'affiliation politique et profite donc prioritairement à la clientèle du parti au pouvoir. Si en théorie, toutes les demandes d'affectation de terres font l'objet d'un traitement égal, dans la réalité les attributions se font généralement au profit des alliés politiques et des groupes localement prééminents (Gomis, 2002). Le positionnement dans l'espace politique local (contrôle du conseil rural) constitue un moyen d'accès aux lieux de décision et de contrôle des enjeux économiques qui se structurent principalement autour de la gestion des ressources naturelles ; ceci est d'autant plus important que le contrôle de ces ressources déteint à son tour sur le positionnement social des acteurs (Sakho, 2002).

Dans une zone où les groupes localement prééminents s'activent surtout dans l'agriculture irriguée, les terres sont accaparées par les agriculteurs. Cet état de fait s'explique par une priorité non proclamée, mais donnée de façon effective à l'agriculture au détriment de l'élevage. Même si le POAS a procédé à un zonage qui accorde la priorité à l'élevage dans certains secteurs du terroir, cela reste un vœu pieux. Les éleveurs estiment que toutes les terres fertiles situées à proximité des points d'eau sont affectées à l'agriculture. Cette situation crée un sentiment de frustration chez la majorité des éleveurs, alors les agriculteurs accusent les éleveurs *«de laisser délibérément les animaux dévaster les champs»*.

3.4 Base d'une relance des O.P.

Jusqu'alors, les nombreuses et diverses organisations professionnelles d'élevage ont échoué à représenter les intérêts et les contraintes du pastoralisme, à en juger par les conclusions des débats organisés avec le CNCR autour de l'élaboration de la LOASP. Les Maisons des éleveurs (MDE), et les directoires des Femmes en Elevage (DIRFEL) existant dans les 11 régions, sont les plus institutionnelles de ces O.P,

Elles ont été créées par l'administration de l'élevage après le forum de Thiès (1996) afin d'être des cadres de concertations interprofessionnels fédérant l'union nationale des coopératives d'éleveurs, la fédération nationale des GIE d'éleveurs, l'association des professionnels de la viande et du bétail, des éleveurs indépendants, etc. Le but visé était de remédier aux dysfonctionnements, aux rivalités et à la léthargie qui caractérisaient jusqu'alors les organisations professionnelles d'éleveurs.

Un audit (2001) a dressé la situation de ces deux types d'Organisations d'éleveurs pour les aider à améliorer leur organisation, leur fonctionnement, leur représentativité et, pour les aider à définir des priorités d'intervention et des programmes.

Les axes principaux du plan d'action résultant de cette étude (2001) sont les suivants :

⁸ Au niveau des ZAPA, le parcours du bétail est autorisé durant toute l'année dans l'espace non cultivé et interdit dans le secteur réservé aux cultures jusqu'après les récoltes. L'éleveur est tenu pour responsable des dégâts qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux dans les champs. Dans les ZAPE, le parcours du bétail est permis durant toute l'année et aucune indemnité ne peut être réclamée à un éleveur pour cause de divagation de ses animaux dans des parcelles cultivées. La protection de ces parcelles relève de la responsabilité de ceux qui les mettent en valeur. Au niveau des ZP qui sont réservées à l'élevage, la pratique de l'agriculture est formellement interdite.

une première phase de régularisation et d'autonomisation des différentes OP centré sur

- la régularisation des organisations d'OP et celles marginalisées
- la régularisation de leur situation financière
- la convocation d'une assemblée générale de reconstitution en passant par celles décentralisées
- Le transfert des compétences financières et administratives des services régionaux de l'élevage aux MDE/DIRFEL
- Leur implication dans toute forme d'assistance
- Le développement du partenariat avec les services décentralisés de l'Etat et la contractualisation pour l'exécution technique des projets ou programmes spécifiques ; le partenariat aussi avec le CNCR et les autres OP

Dans une **deuxième phase** l'audit a préconisé le **renforcement et le développement organisationnel** par :

- l'appui institutionnel : entre autres activités la mise en place de mutuelles, le renforcement des capacités par :
 - la formation des leaders, des membres à la base en alphabétisation,
 - la formation des organes en gestion administrative
 - la formation technique
- la réalisation de projets et programmes d'équipement et d'infrastructures lesquels doivent être validés par les MDE avant de les porter à la connaissance des bailleurs

C'est dans ce cadre que la présente note conceptuelle est élaborée. Celle-ci vise à inviter les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques et programme en milieu rural d'approfondir la réflexion sur la place et le rôle de l'élevage dans l'économie sénégalaise, (2) d'analyser la place du pastoralisme dans les différentes politiques en particulier la LOASP, (3) d'anticiper l'élaboration prochaine de la nouvelle loi foncière en construisant un argumentaire et des propositions pour une bonne prise en compte du pastoralisme dans cette réforme d'une grande importance.

Pour atteindre ces objectifs, le groupe Pastoralisme compte mettre en place un mécanisme qui devra permettre une participation de tous les acteurs clés à la réflexion. Dans ce cadre, une rencontre élargie avec les différents acteurs sera organisée très prochainement pour partager avec eux le contenu de la note conceptuelle, recueillir leurs attentes vis à vis du groupe et discuter des modalités les plus appropriées pour organiser et animer la réflexion sur la nouvelle réforme foncière. Toutefois, pour être efficace, l'action du groupe devra venir en appui à celles menées par les acteurs de premier plan (légitimes) ; à savoir l'Etat et les organisations agropastorales et se limiter à l'impulsion de la réflexion et la formulation de propositions et recommandations, dont l'implémentation ne pourra être qu du ressort exclusif des principaux détenteurs d'enjeux.

4. Un manque de vision politique pour le développement du pastoralisme

Outre l'inadaptation du cadre législatif national aux contraintes pastorales, les pasteurs sont victimes de clichés dans l'opinion publique et politique. Ces préjugés tenaces sont plus répandus que les résultats discrets de plusieurs décennies de recherche scientifique et plus

bruyants que les revendications des pasteurs. S'il ne s'agissait que d'une vague méconnaissance d'une communauté et de ses activités, cela ne poserait pas de problème majeur. Mais, les lieux communs véhiculés sont lourds de menaces et conduisent à discréditer l'élevage dans la mesure où ils sont diffusés dans un contexte économique et écologique où les choix politiques engagent l'avenir du pastoralisme et du monde rural de façon globale.

Une première simplification des réalités pastorales est de nature technico-économique : depuis l'époque coloniale, l'élevage est présenté comme une activité destinée exclusivement à approvisionner les villes en viandes et «*en cuirs et peaux*», rubrique indispensable dans tous les comptes économiques sectoriels (Larrat 1955, Mbodj 1983). Nombre de Gouvernements actuels ont hérité de cette vision des vétérinaires coloniaux. Certes au Sénégal, les régions pastorales fournissent plus de 50 % des bovins aux abattoirs urbains. Mais, il ne faut pas oublier que la principale production économique de l'élevage pastoral est le lait. Par ailleurs, le troupeau remplit d'autres fonctions économiques, sociales et écologiques très importantes pour les familles des pasteurs, pour le milieu rural et urbain de proximité et pour leur environnement.

Un autre cliché enferme le pastoralisme et les pasteurs dans des représentations culturalistes et ethnistes réductrices. Sans nier les caractéristiques du savoir faire et de la culture des modes de vie pastoraux, il ne semble pas réaliste ni utile de réduire le pastoralisme à une question ethnique. C'est pourtant cette tendance que l'on décèle dans des articles publiés récemment dans la presse écrite. Ces articles cherchent à faire croire que les démarches des pasteurs ou de leurs représentants sont suspectes d'arrière-pensées ethnistes et politiciennes (Sud quotidien, 16 juin 2004).

Or le Sénégal vit actuellement un contexte extrêmement riche en élaboration d'idées, de normes et en négociations politiques. Ces processus vont peser d'un poids décisif sur la construction des idées et sur les choix finaux en matière de politique agricole au sens large : vote de la Loi d'orientation agro sylvo-pastorale, organisation de la rencontre «*Dakar agricole*», élaboration du plan de développement de l'élevage, etc. Dans un tel contexte, disqualifier a priori l'expression sociale pastorale qui s'est construite depuis l'affaire du ranch de Dolly - quels que soient les fondements avérés de cette rumeur- apparaît comme un choix injuste à l'égard des collectifs et associations d'éleveurs, et potentiellement dangereux pour le pays.

Il faut bien réaliser que c'est l'économie, l'écologie et la politique du pays qui tireront profit d'une amélioration des conditions de développement de l'élevage. Préparer l'avenir suppose une vision politique de l'avenir du pastoralisme et plus précisément des systèmes de production d'élevage, des stratégies de mise en valeur économique et écologique des régions pastorales, du rôle des services de l'Etat dans les régions enclavées dans le contexte actuel de décentralisation.

Cette vision doit se construire par le dialogue entre les pouvoirs publics (en premier lieu la Direction de l'élevage) et leurs partenaires sociaux (organisations socio-professionnelles, instituts de formation et de recherche, élus). Elle est indispensable pour promouvoir la productivité et la durabilité de ces systèmes de vie et de production, la paix et la cohésion sociale, la mise en valeur des régions qui constituent le cadre de vie des pasteurs.

Références

CNCR, 2004. Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport final.

D'Aquino, P. et al., 2001. Elevage et gestion des parcours au sahel. Implications pour le développement. In Tielkes et al. (Editeurs).

Deramon, J. et al., 1984. Evaluation de l'élevage bovin dans la zone sahéenne au Sénégal. Ministère des relations extérieures, Paris.

Fall, P. D. et al., 1999. Etude sur le rôle et l'importance du sous-secteur de l'élevage dans l'économie national. Formulation d'une stratégie nationale de développement. Rapport de consultation.

Faye, Jacques, 2004. Commentaires sur la note conceptuelle sur les enjeux liés au foncier pastoral dans le contexte actuel du Sénégal.

Gomis, A. C., 2002. Décentralisation et dynamiques locales. Analyse des systèmes d'appui et de la réceptivité des organisations paysannes de la communauté rurale de Ross-Béthio. Mémoire de maîtrise, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal).

Larrat, R., 1955. Problèmes de la viande en Afrique Occidentale Française.

Mbodj, M., 1983. Un essai d'implantation agro-industrielle coloniale au Sénégal : la conserverie de Lyndiane 1912-1919. In Entreprises et entrepreneurs en Afrique.

Sakho, C. S. 2002. Le développement local à l'épreuve de la décentralisation. Essai socio-anthropologique sur la participation des acteurs et les stratégies mises en œuvre pour l'accès et le contrôle des ressources à Ross-Béthio. Mémoire de maîtrise, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

Thébaud, B. 1995. Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience contrôlée dans le nord du Sénégal ; IIED, dossier n° 55.

Thébaud, B. 2004. La législation au Sénégal dans le domaine de l'élevage. In ouvrage en préparation avec ARED.

Touré, O. 2002. Pastoralisme et ressources renouvelables. Enjeux de la maîtrise locale des ressources naturelles. In Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. GRET/IIED.

Touré, O. 2004. Pastoralisme et décentralisation. Difficultés d'intégration des activités de production au sein des terroirs de la zone du delta du fleuve Sénégal. Communication présentée à l'atelier d'Uppsala sur «*la décentralisation en pratique. Pouvoir, modes de vie et signification culturelle en Afrique de l'Ouest*».