



**ETAT DES LIEUX
DE LA PROBLEMATIQUE DU
FONCIER PASTORAL AU SENEGAL**

Dr Oussouby Touré

2014

Etude réalisée avec le soutien financier de RRI



SOMMAIRE

1	Contexte de développement de l'élevage caractérisé par la fragilisation des droits fonciers pastoraux.....	3
2	Une longue période de déficit d'une vision politique articulée autour du développement de l'élevage pastoral.....	5
3	3. L'élaboration du code pastoral, une initiative politique impulsée par le Gouvernement et porteuse d'espoirs pour la communauté pastorale.....	6
	3.1 Une ouverture dans la démarche méthodologique qui répond au souci d'impulser un débat inclusif et de construire un consensus sur le code pastoral	7
	3.2 Un projet de code pastoral qui propose des innovations législatives intéressantes.....	8
4	Des propositions d'amélioration du code pastoral sénégalais prenant en compte les leçons tirées de l'expérience des autres pays sahéliens	10
	4.1 La nécessité de clarifier "l'esprit de la loi"	10
	4.2 La nécessité de prendre en compte certaines préoccupations essentielles non encore abordées dans le projet de code pastoral.....	11
	4.2.1 Le foncier pastoral et la reconnaissance du pastoralisme comme mode de mise en valeur du milieu naturel	12
	4.2.2 L'accès des animaux domestiques à l'eau	14
	4.2.3 L'indemnisation des dégâts causés par le bétail sur les cultures et les récoltes agricoles	14
	4.2.4 L'implication des organisations d'éleveurs dans l'application du code pastoral.....	15
	4.2.5 La gestion de la transhumance	16
	4.2.6 Le financement de l'élevage et du pastoralisme.....	16
	4.2.7 Décrets d'application du code pastoral.....	16
5	Conclusion.....	17



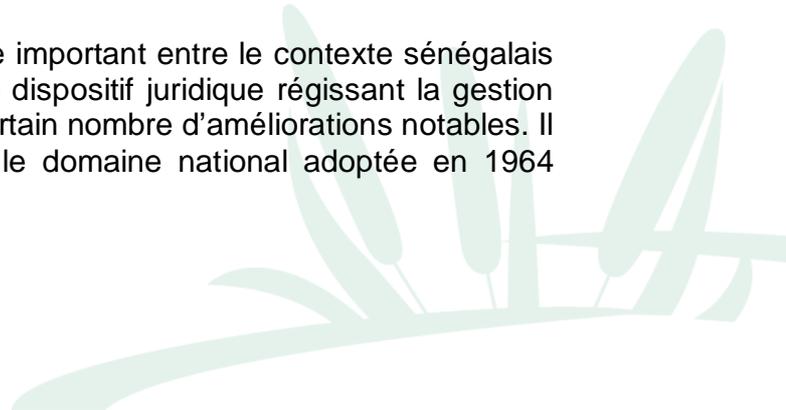
1 CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DE L'ELEVAGE CARACTERISE PAR LA FRAGILISATION DES DROITS FONCIERS PASTORAUX

Au Sénégal comme dans la plupart des pays sahéliens, les systèmes d'élevage sont rarement spécialisés et restent dominés par les modes extensifs de conduite des animaux qui s'adaptent avec souplesse aux variations saisonnières et interannuelles des ressources en biomasse végétale et en eau. 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. Actuellement, les systèmes d'élevage pastoral de la zone Nord du pays sont confrontés à des mutations rapides qui affectent leur environnement, en particulier les changements institutionnels et socio-économiques (augmentation de la pression foncière, modification des systèmes agro-écologiques, croissance de la demande en produits animaux, mise en œuvre de la politique de décentralisation, etc.).

Pendant plusieurs décennies, l'action des pouvoirs publics, malgré quelques variantes, s'est inscrite dans une logique globale de sédentarisation des pasteurs d'abord, puis de stratification régionale de l'élevage (à travers l'intervention de la SODESP) et de création de ranchs (expérience de WidouThiengoly). Ces expériences n'ont pas débouché sur une amélioration de la gestion des parcours, ni sur une augmentation 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 naturelles et la remise en cause des usages pastoraux de certaines ressources stratégiques engendrent des conflits dramatiques, avec parfois une charge émotive d'autant plus grande qu'ils impliquent des communautés ethniques différentes.

Depuis quelques années, suite aux activités de plaidoyer entreprises par plusieurs institutions nationales, régionales et internationales, la problématique de la réhabilitation du système d'élevage pastoral 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 et il a adopté une Ordonnance relative au pastoralisme en 2010. De même, la Mauritanie, le Mali et le Burkina Faso ont élaboré de nouvelles législations spécifiques au pastoralisme qui comportent des innovations importantes.

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, la loi sur le domaine national adoptée en 1964



n'accorde pas de place spécifique à l'activité d'élevage. De plus, les modalités de mise en œuvre de cette loi n'ont jamais été établies de façon précise, notamment en ce qui concerne *"la notion de mise en valeur"* qui est l'un des critères déterminants pour l'accès à la terre¹. Cela a favorisé des interprétations restrictives de cette notion qui n'a été envisagée que dans le contexte des terres agricoles et de l'aménagement urbain.

S'agissant de la législation relative aux ressources pastorales, elle se réduit jusqu'à présent à un texte 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 départementale de conservation des pâturages ; ce dossier devant être examiné par une commission régionale, puis nationale.

Il convient de souligner que ce décret 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 l'exigence de développer l'intercommunalité.

Les projets de réforme foncière initiés depuis plus d'une quinzaine d'années n'ont pas toujours pris en compte les enjeux du foncier pastoral. Ainsi, le Plan d'Action Foncier élaboré à la demande du Gouvernement en 1996 s'est focalisé sur trois options possibles dont aucune n'a pris en compte les exigences liées à la préservation de la mobilité pastorale et à garantie de l'accès des éleveurs aux ressources naturelles. La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui a été approuvée en 2004 s'est limitée à mentionner que *"le pastoralisme est reconnu comme constituant un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles"* (article 44). Le document qui a été élaboré par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre en 2008 s'est intéressé exclusivement au foncier agricole. Il a préconisé *"la privatisation au profit de l'Etat de certaines dépendances du domaine national"*, avec comme

¹ C'est seulement en 2007 que la Charte du domaine irrigué a défini les normes et les conditions d'exploitation et de mise en valeur des terres irrigables de la vallée du fleuve Sénégal.



principale modalité de mise en œuvre "la création de vastes zones d'investissements intensifs"².

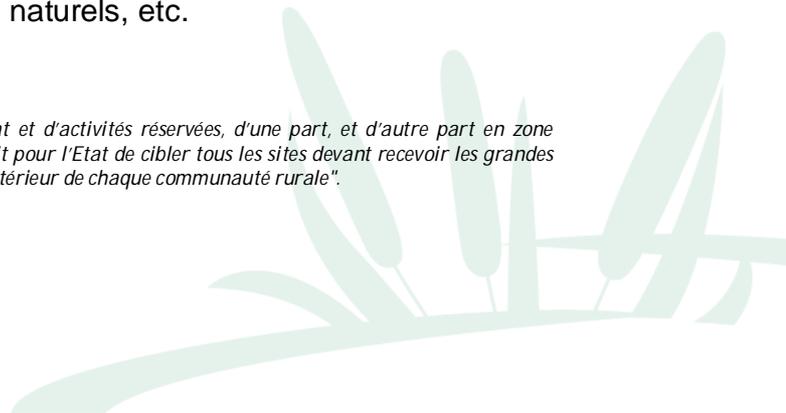
2 UNE LONGUE PERIODE DE DEFICIT D'UNE VISION POLITIQUE ARTICULEE AUTOUR DU DEVELOPPEMENT DEL'ELEVAGE PASTORAL

Outre l'inadaptation du cadre législatif national aux contraintes pastorales, les éleveurs sont victimes de clichés dans l'opinion publique et les hautes sphères de décision. Ces préjugés tenaces sont plus répandus que les résultats discrets de plusieurs décennies de recherche scientifique et plus bruyants que les revendications des organisations d'éleveurs. 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 où les choix politiques engagent l'avenir de l'élevage et du pastoralisme.

Une première simplification des réalités pastorales est de nature technico-économique. En effet, depuis l'époque coloniale, l'élevage est présenté comme une activité destinée exclusivement à approvisionner les villes en viande et en cuirs et peaux. Les Gouvernements mis en place au lendemain de l'indépendance ont hérité de cette vision des vétérinaires coloniaux. Il est certes vrai que 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 la pratique pastorale dans des représentations culturalistes, à travers l'adoption d'une grille de lecture "ethniste" du pastoralisme qui se trouve ainsi réduit à l'activité porte-étendard d'une communauté. En réalité, les pasteurs constituent à la fois des groupes de producteurs et des communautés spécifiques. En tant que producteurs, ils gèrent des troupeaux de taille variable et associent souvent l'élevage à d'autres activités économiques (agriculture, commerce, vente de produits forestiers non ligneux, etc.). Les sociétés pastorales ont acquis des savoir-faire conséquents en matière d'évaluation et de connaissance des ressources pastorales, de gestion des troupeaux, de prévention des risques naturels, etc.

² La zone des terroirs "sera désormais divisée en zone d'habitat et d'activités réservées, d'une part, et d'autre part en zone d'activités économiques à investissements intensifs. Il s'agit en fait pour l'Etat de cibler tous les sites devant recevoir les grandes exploitations et aménagements hydro-agricoles et pastoraux à l'intérieur de chaque communauté rurale".

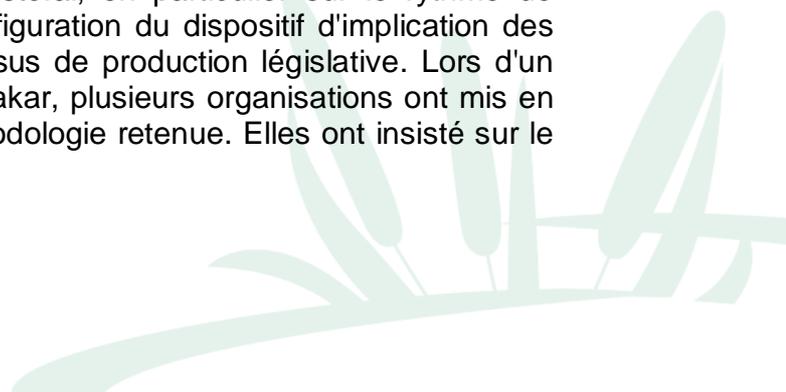


Il est d'autant plus indispensable de déconstruire les images négatives de l'élevage et du pastoralisme que le Sénégal est engagé actuellement dans des processus de réforme (Acte III de la décentralisation, réforme foncière et préparation d'un code pastoral) et d'élaboration de programmes ambitieux (Plan Sénégal Emergent). Il ne fait pas de doute que l'économie, l'écologie et la stabilité politique du pays tireront profit d'une amélioration des conditions de développement de l'élevage et du pastoralisme. Préparer l'avenir suppose que l'on définisse une vision politique de l'avenir de l'élevage et du pastoralisme sous-tendue par une stratégie cohérente de mise en valeur des zones agropastorales et pastorales. Cette vision doit se construire par le dialogue entre les pouvoirs publics et leurs partenaires sociaux, en particulier les organisations professionnelles rurales et les collectivités locales. Elle permettra de promouvoir la productivité et la durabilité des systèmes d'élevage, ainsi que la cohésion sociale et la stabilité politique.

3 3.L'ELABORATION DU CODE PASTORAL, UNE INITIATIVE POLITIQUE IMPULSEE PAR LE GOUVERNEMENT ET PORTEUSE D'ESPOIRS POUR LA COMMUNAUTE PASTORALE

Les nouvelles autorités du régime issu de la seconde alternance politique survenue au Sénégal en mars 2012 ont pris, en mars 2013, la décision d'engager le processus d'élaboration d'un code pastoral, avec pour finalité de permettre au pays de disposer d'un cadre juridique réactualisé et approprié. Cette initiative a été saluée par la société civile pastorale sénégalaise qui, depuis plus de 20 ans, s'est mobilisée pour demander l'actualisation du texte législatif qui régit l'activité d'élevage, en l'occurrence le décret portant organisation des parcours. Cette initiative ouvre des perspectives qui pourraient déboucher sur une réelle sécurité foncière pour les éleveurs dans un contexte où le développement de l'élevage pastoral est confronté à de multiples contraintes, en particulier la réduction de l'espace pâturable, la dégradation des ressources naturelles, la colonisation des espaces pastoraux stratégiques par d'autres activités économiques, la fermeture des pistes à bétail permettant d'accéder aux points d'eau, etc.

Dès le départ, différentes composantes de la société civile pastorale (structures faïtières et organisations locales) ont affirmé leur souhait d'engager des discussions avec le Ministère chargé de l'élevage sur les modalités de conduite du processus d'élaboration du code pastoral, en particulier sur le rythme de progression des concertations et la configuration du dispositif d'implication des organisations d'éleveurs dans le processus de production législative. Lors d'un atelier national tenu le 20 mai 2013 à Dakar, plusieurs organisations ont mis en exergue les limites inhérentes à la méthodologie retenue. Elles ont insisté sur le



fait que l'adoption d'un rythme accéléré de conduite de l'exercice ne permettra pas à la société civile pastorale de mettre en œuvre une démarche de consultation interne ouverte à toutes ses composantes³.

De leur point de vue, l'impulsion d'un large débat inclusif permettant aux éleveurs d'apporter leur contribution dans la réflexion sur le code pastoral est un passage obligé, si l'on veut prendre en compte trois exigences essentielles : (i) la nécessité de parvenir à une vision partagée des enjeux liés au foncier pastoral dans les différentes régions du pays ; (ii) la nécessité de réaliser un consensus sur les finalités et le contenu de la nouvelle législation ; et (iii) 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 diligente.

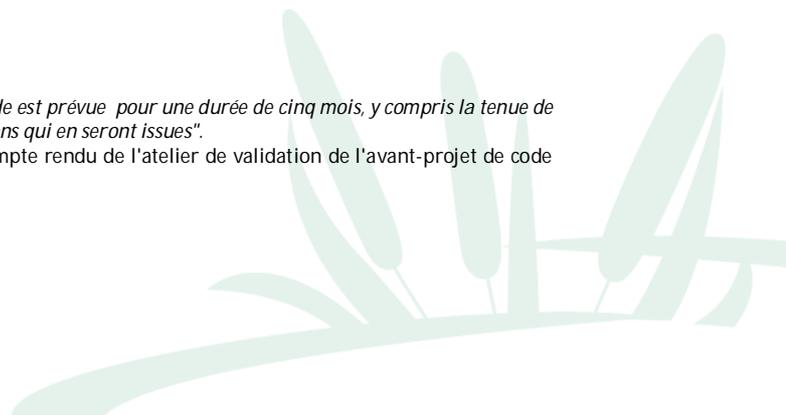
3.1 Une ouverture dans la démarche méthodologique qui répond au souci d'impulser un débat inclusif et de construire un consensus sur le code pastoral

La première version de l'avant-projet de code pastoral a été élaborée par une équipe de consultants nationaux, puis examinée par les membres du comité national de pilotage et les participants à un *"atelier national de validation"* qui s'est tenu les 25 et 26 septembre 2013. L'agenda de cette rencontre a été structuré autour de trois axes : (i) *"partager de façon participative et inclusive l'avant-projet de code pastoral avec l'ensemble des représentants des acteurs concernés ; (ii) recueillir les propositions et reformulations aux fins de finalisation dudit avant-projet de code ; et (iii) approuver et valider l'avant-projet de code pastoral"*⁴.

A l'issue de cette rencontre, une deuxième version a été rédigée et introduite dans le circuit officiel d'approbation. Cette version du document comporte des innovations intéressantes, mais aussi des insuffisances et des ambiguïtés.

³ Les délais impartis sont particulièrement serrés puisque *"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"*.

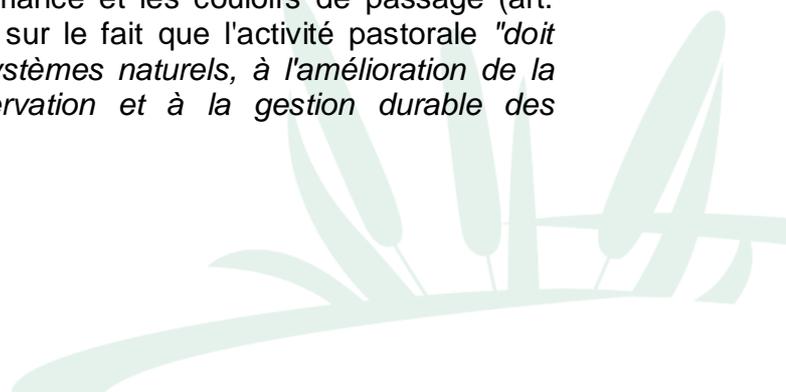
⁴ Ministère de l'Elevage et des Productions animales : 2013. Compte rendu de l'atelier de validation de l'avant-projet de code pastoral du Sénégal.



3.2 Un projet de code pastoral qui propose des innovations législatives intéressantes

Dans le souci de renforcer la sécurité foncière des éleveurs, l'avant-projet de loi portant code pastoral met l'accent sur les questions suivantes :

- a) ***l'option en faveur de la promotion du pastoralisme.*** L'article L2 dispose que *"l'option en faveur de la modernisation de l'élevage fait place aux systèmes traditionnels, telles que la transhumance [sic] et la coexistence harmonieuse, pacifique entre les différents exploitants"* ;
- b) ***la reconnaissance de la nécessité de la mobilité pastorale.*** *"La mobilité est essentielle et vitale à l'accès aux ressources naturelles et à leur valorisation"* (art. L18). L'article L18-1 reconnaît la mobilité comme *"mode d'exploitation rationnelle et durable des ressources pastorales"*. L'article L3 bis dispose que *"la transhumance est reconnue comme une activité nécessaire à la valorisation des parcours naturels"*. Les dispositions de l'article L45 insistent sur la nécessité d'aménager des *"aires de pâturage, des points d'abreuvement et des aires de repos des animaux"* tout au long des chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage du bétail ;
- c) ***l'affirmation du droit d'accès des éleveurs aux ressources pastorales et de leurs devoirs en matière de gestion durable de l'environnement.*** *"Les éleveurs ont le droit d'exploiter les ressources pastorales pour l'alimentation de leurs animaux domestiques et la satisfaction de leurs besoins socio-économiques. L'exercice de ce droit entraîne réciproquement une responsabilité pour la gestion rationnelle des ressources naturelles et la protection de l'environnement..."* (art. L20). Un droit d'usage pastoral est reconnu aux éleveurs sur les ressources naturelles disponibles au sein de leurs terroirs d'attache (art. L39). Les terres affectées au parcours des troupeaux *"peuvent être utilisées par tout ressortissant du terroir, dans les conditions fixées par l'autorité compétente"* (art. L42) ;
- d) ***la préservation des ressources pastorales.*** Les conventions locales élaborées en vue de promouvoir une gestion concertée des ressources naturelles sont reconnues par l'Etat et les collectivités locales (art. L44). Les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage relèvent du domaine public de l'Etat ou du domaine national (art. L45). Les plans et les schémas d'urbanisme et d'aménagement du territoire doivent prendre en compte les pistes de transhumance et les couloirs de passage (art. L61). L'article L21-2 met l'accent sur le fait que l'activité pastorale *"doit contribuer au maintien des écosystèmes naturels, à l'amélioration de la productivité du sol, à la conservation et à la gestion durable des ressources naturelles"* ;



- e) **la sécurisation de l'accès du bétail aux ressources fourragères.** L'article L47 garantit l'accès aux résidus culturaux : *"après l'enlèvement des récoltes, la vaine pâture autorise l'éleveur à faire paître son bétail dans les champs non clos d'autrui"*. L'article L48 sécurise l'exercice de l'activité pastorale dans les zones de culture, à travers le zonage de l'espace et la délimitation *"des espaces pastoraux reliés par des couloirs de passage et d'accès aux points d'abreuvement"* ;
- f) **la sécurisation de l'accès du bétail à l'eau.** L'accès aux points d'eau naturels (rivières, fleuves, mares et lacs) est libre et ne fait l'objet d'aucune taxation selon les dispositions de l'article L68 ;
- g) **la création d'une zone de repli stratégique pour le bétail, à travers la reconnaissance de la vocation pastorale du ranch de Dolly.** L'article L79 dispose que ce domaine *"qui a une vocation de réserve pastorale stratégique est classé établissement spécialisé du Ministère en charge de l'élevage. La définition de son statut et les modalités de l'utilisation de ses espaces seront fixées par voie réglementaire"* ;
- h) **la réalisation des aménagements pastoraux et la délimitation d'un périmètre de sécurité autour des équipements et infrastructures pastorales.** Un périmètre de sécurité est instauré autour des parcs à vaccination, marchés à bétail, quais d'embarquement et de débarquement du bétail, points de rassemblement et d'abreuvement des animaux, en vue de permettre un accès plus facile à ces infrastructures et équipements (art. L51) ;
- i) **le recours à la concertation comme modalité privilégiée d'arbitrage des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales.** L'article L93-3 recommande la mise en place d'un dispositif d'échange entre les usagers des ressources naturelles et de coordination des actions menées dans l'espace agro-sylvo-pastoral, en vue de prévenir les conflits entre les éleveurs et les agriculteurs.
- j) **la régulation de l'accès du bétail transhumant transfrontalier aux ressources pastorales.** L'article L89 dispose que *"les troupeaux de dromadaires en transhumance transfrontalière doivent : (i) être accompagnés des documents de transhumance prévus par le décret de police sanitaire et par l'accord sur la transhumance signé avec leur pays d'origine ; et (ii) être confinés strictement dans la partie du territoire sénégalais située au nord de la route Potou-Louga-Dahra-Linguère-Ranérou-Ourossogui"*.
- 

4 DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION DU CODE PASTORAL SENEGALAIS PRENANT EN COMPTE LES LEÇONS TIREES DE L'EXPERIENCE DES AUTRES PAYS SAHELIENS

Dans le souci de bonifier le projet de code pastoral du Sénégal, il convient de prendre en compte les leçons tirées de l'expérience menée dans d'autres pays sahéliens qui disposent de législations sectorielles spécifiques au pastoralisme. Une telle démarche permet d'avoir une vision exhaustive des forces et des faiblesses du texte sur lesquelles un plaidoyer mériterait d'être construit, afin d'améliorer la proposition de loi.

4.1 La nécessité de clarifier "l'esprit de la loi"

Dans son commentaire sur l'avant-projet de code pastoral, Thébaud (2013)⁵ souligne que dans ce type d'exercice il y a deux éléments essentiels : d'un côté le texte de la loi et, de l'autre, "*l'esprit de la loi*", c'est-à-dire l'intention affichée par le législateur et le but qu'il recherche en décidant de légiférer. A ses yeux, cette dimension est très importante, dans la mesure où c'est l'esprit de la loi qui va guider son application, surtout lorsqu'il s'agira de faire face à des situations qui n'ont pas été identifiées au préalable.

En règle générale, l'esprit d'une loi n'est pas explicitement expliqué dans le texte lui-même, mais se trouve davantage en lisant "*entre les lignes*". On peut en cerner les contours, en lisant l'exposé des motifs, mais il faut aussi regarder le déroulement des articles et leur contenu. Cette lecture devrait permettre de cerner clairement la direction qui est prise pour légiférer sur le sujet considéré.

"Ce n'est pas le cas du texte actuel. Tant dans l'exposé des motifs que dans de nombreux articles, l'avant-projet de loi laisse constamment planer une ambiguïté de fond. On reconnaît l'importance décisive de la production pastorale pour l'économie du pays, mais on laisse entendre qu'il faut l'encadrer, la réglementer et, pour ce faire, élaborer des mécanismes de répression pour éviter qu'elle soit trop dommageable pour l'environnement ou dérangement pour les autres acteurs ruraux. De la même façon, on a l'impression que la loi a pour but d'améliorer le positionnement du foncier pastoral, mais le texte ne convainc pas sur l'utilité des mesures proposées et, surtout, sur leur viabilité dans le temps. En fin d'analyse, une lecture attentive du texte amène le lecteur à un va-et-vient régulier entre une vision positive de l'activité pastorale et des signaux intermittents sur ses dangers et ses insuffisances".

⁵Thébaud, B., 2013 : Commentaire sur l'avant-projet de code pastoral.



La vision productiviste mise en exergue dans la première version du code pastoral a été gommée dans la version revue (document "*post atelier de validation*"). Mais, on retrouve des traces de cette vision dans la caractérisation des systèmes d'élevage pastoraux qui sont décrits comme des "*systèmes d'élevage traditionnels*". Implicitement, cela conduit à opposer les "*systèmes traditionnels*" caractérisés par "*une faible productivité*" et les systèmes modernes et intensifs, "*potentiellement porteurs et performants*". Si l'on s'inscrit dans cette logique, la répartition des investissements publics risque de se faire au détriment de l'élevage pastoral. Les débats en cours doivent permettre de clarifier la notion de "*mise en valeur pastorale*" et celle de "*productivité de l'élevage*".

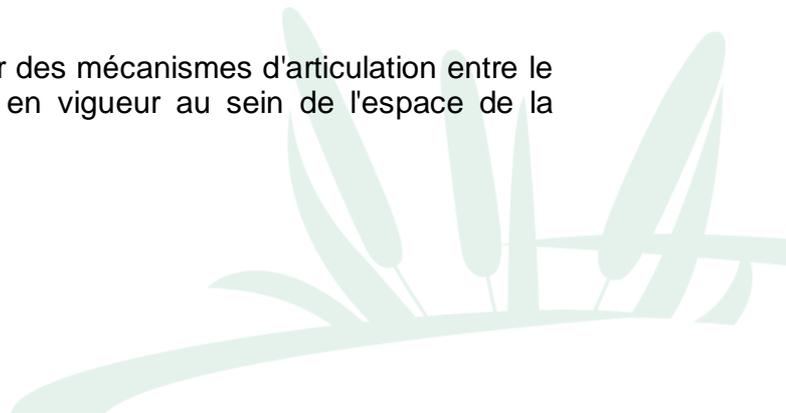
4.2 La nécessité de prendre en compte certaines préoccupations essentielles non encore abordées dans le projet de code pastoral

Pour les organisations de la société civile pastorale, le principal écueil à éviter est celui qui consiste à considérer le processus d'élaboration du code pastoral comme un processus essentiellement normatif. Il faudra s'attacher au départ à rechercher un consensus sur les finalités de la nouvelle législation pastorale, ainsi que sur les objectifs à moyen et long termes qu'elle poursuit.

Dans le cas spécifique du Niger, les objectifs de la législation pastorale ont été clairement définis, en mettant l'accent sur :

- la mise en application effective des principes du code rural relatifs à la gestion des espaces pastoraux ;
- la sécurisation des ressources pastorales (inventaire, matérialisation et inscription au dossier rural) ;
- la création des conditions propices à une cohabitation harmonieuse entre l'agriculture et l'élevage (accès équitable de l'ensemble des usagers aux ressources naturelles) ;
- l'amélioration du maillage des points d'eau pastoraux ;
- la sécurisation de la mobilité pastorale, en particulier de la transhumance nationale et transfrontalière.

Par ailleurs, il s'avère nécessaire d'établir des mécanismes d'articulation entre le code pastoral, la LOASP, la législation en vigueur au sein de l'espace de la



CEDEAO et le cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique quia été adopté par l'Union Africaine.

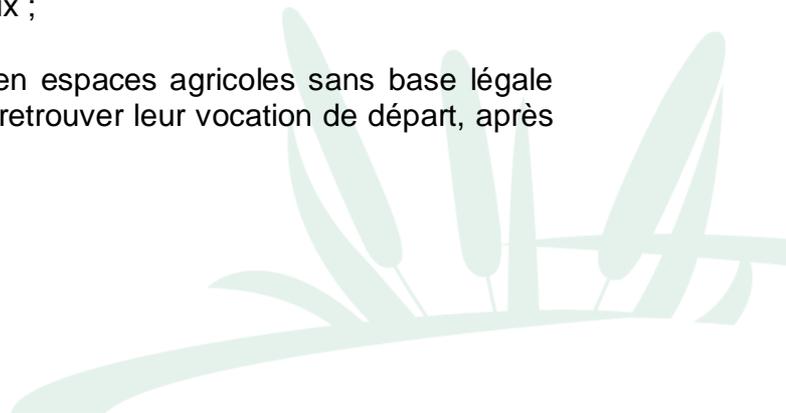
En ce qui concerne de façon plus spécifique le contenu de l'avant-projet de code pastoral, les propositions d'amélioration portent sur plusieurs points importants.

4.2.1 Le foncier pastoral et la reconnaissance du pastoralisme comme mode de mise en valeur du milieu naturel

Le terme de foncier pastoral recouvre des réalités complexes dans la mesure où il suppose l'accès à une gamme diversifiée de ressources, notamment la végétation herbacée et ligneuse, les minéraux, les sous-produits agricoles, les produits de cueillette et les points d'eau. C'est la diversité des droits exercés sur les différentes ressources qui conditionne l'efficacité pastorale dans des systèmes d'exploitation en équilibre instable.

Compte tenu du fait que l'intérêt du foncier pastoral est lié à la ressource dont il est le support, le code pastoral doit définir les principes sur lesquels s'appuie la gestion des ressources pastorales. Ces principes doivent stipuler que :

- les espaces pastoraux doivent être identifiés, balisés, cartographiés et inscrits dans les dossiers et les registres fonciers des communautés rurales. A cet effet, il semble judicieux d'établir un lien entre l'option en faveur de la sécurisation des droits fonciers pastoraux et les orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire (cartographie des ressources pastorales, élaboration de conventions locales dans les zones pastorales, etc.) ;
- les espaces pastoraux doivent avoir un statut juridique qui permet de les sécuriser en les retirant du lot des terres susceptibles d'être affectées à des promoteurs privées qui en feront un usage exclusif. On constate qu'au Niger par exemple, la législation a procédé à une définition claire et sans ambiguïté des ressources pastorales, dans le but de garantir leur protection par un statut juridique sécurisant;
- les initiatives en matière d'intercommunalité doivent être renforcées, en vue de : (i) faciliter la mobilité pastorale ; (ii) définir des règles consensuelles d'accès aux ressources pastorales qui sont conçues dans l'esprit du système traditionnel d'échange de droits d'accès aux ressources pastorales ; et (iii) coordonner les efforts des communes en matière d'aménagements pastoraux ;
- les espaces pastoraux convertis en espaces agricoles sans base légale ou de manière unilatérale doivent retrouver leur vocation de départ, après



la réalisation d'un audit permettant de contester les droits acquis dans l'illégalité ;

- l'exploitation commerciale des ressources fourragères (paille, bois et produits de cueillette destinés à l'alimentation animale) doit être réglementée, en responsabilisant les conseils ruraux et les organisations d'éleveurs ;
- la constitution de stocks de résidus de culture non pourvus d'un dispositif de protection est interdite dans un souci de prévention des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;
- les conditions d'accès au fourrage cultivé relèvent de la négociation commerciale entre les parties intéressées ;
- la problématique de la sécurisation foncière doit être abordée dans une perspective élargie qui intègre non seulement la dimension de l'accès aux ressources naturelles, mais aussi celle de la sécurité physique des éleveurs et pasteurs.

En ce qui concerne la reconnaissance de la mise en valeur pastorale des terres, le code pastoral doit définir non seulement ses modalités, mais aussi ses implications, en termes de droit. La nouvelle loi pastorale doit indiquer que la mise en valeur d'un espace pastoral, lorsqu'elle est dûment constatée par la commission domaniale du conseil rural, donne droit à la reconnaissance du statut juridique de cet espace ; ce qui sécurise les droits d'usage pastoraux qui sont opposables à des tiers.

Thébaud (2013) fait observer que le texte s'appuie sur une définition insuffisante de la notion de mise en valeur pastorale. *"C'est une autre faiblesse importante de la loi qui touche les conditions dans lesquelles le foncier pastoral peut être véritablement sécurisé, la mise en valeur étant pour le législateur un outil privilégié de contrôle. La définition fournie renferme des ambiguïtés et imprécisions auxquelles les autres pays sahéliens ont été aussi confrontés dans les législations passées, sans qu'on ait l'impression que le législateur sénégalais en ait valorisé les leçons. Il faut aussi compter sur le fait que ce seront les décrets d'application qui encadreront la mise en œuvre sur le terrain de cette définition. Un plaidoyer est donc important à mener pour une définition claire, sans ambiguïté et qui fournit les conditions nécessaires à un plein exercice de l'activité, sans lui imposer des contraintes artificielles. Pour ce faire, il est pertinent de replacer le débat dans le contexte plus large des approches législatives adoptées par d'autres pays de la sous-région".*



4.2.2 L'accès des animaux domestiques à l'eau

Le code pastoral doit affirmer clairement que les points d'eau constituent le pivot du système d'exploitation des ressources naturelles en milieu pastoral et agropastoral. En effet, l'accès à l'eau joue un rôle crucial dans la sécurisation de l'élevage. Pour cette raison, la nouvelle loi doit mettre l'accent sur la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie d'hydraulique pastorale. Les participants à la RTF ont insisté sur la nécessité d'accorder une attention plus soutenue à la problématique de l'hydraulique pastorale (statut, système de gestion, maillage et dimensionnement des points d'eau, etc.).

Par-delà l'affirmation du principe selon lequel l'accès à l'eau du domaine public est libre et ne fait l'objet d'aucune taxation, le code pastoral doit insister sur le fait que la gestion des points d'eau constitue une réelle difficulté en raison de la pluralité des usagers et des intérêts parfois divergents dont ils sont porteurs. Pour bien fonctionner, cette gestion a besoin d'accords sociaux permettant de définir des règles reconnues comme légitimes.

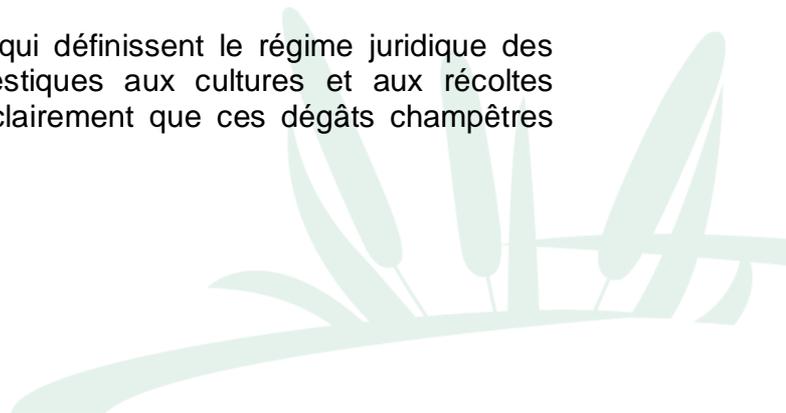
La nouvelle loi doit mettre l'accent sur deux exigences importantes qui concernent :

- l'établissement de systèmes de gestion inclusifs et performants des ressources en eau ;
- la prise en compte des spécificités de l'usage pastoral de l'eau qui commandent d'établir un lien fonctionnel entre l'accès à l'eau et au pâturage.

4.2.3 L'indemnisation des dégâts causés par le bétail sur les cultures et les récoltes agricoles

Au cours de la période écoulée, l'extension du domaine agricole s'est faite principalement au détriment des aires protégées et 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 situation a instauré une cohabitation difficile entre l'agriculture et l'élevage dans l'espace rural.

Le code pastoral doit poser les bases qui définissent le régime juridique des dégâts causés par les animaux domestiques aux cultures et aux récoltes agricoles. La nouvelle loi doit affirmer clairement que ces dégâts champêtres



relèvent des règles communes de responsabilité telles qu'elles sont prévues par le code civil. Par conséquent, elle doit mettre l'accent sur le fait que⁶ :

- a) les dégâts champêtres ne sont pas une affaire pénale, à l'exception des cas de figure dans lesquels il y a eu des affrontements violents, des troubles à l'ordre public, des coups et blessures ;
- b) chaque fois qu'un dégât champêtre est commis par un animal, c'est le dommage ainsi occasionné qui doit être réparé dans sa totalité, mais uniquement ce dégât ;
- c) les dates de libération de champs doivent être fixées au niveau local par consensus entre les différents acteurs concernés ;
- d) aucune indemnisation de dégâts champêtres ne peut être réclamée au-delà des dates fixées pour la libération des champs et leur transformation en zones de pâturage.

Comme le montre l'expérience du Niger, il conviendra d'adopter des procédures de conciliation et d'arbitrage des conflits basés sur le recours obligatoire à une commission paritaire composée d'agriculteurs et d'éleveurs.

4.2.4 L'implication des organisations d'éleveurs dans l'application du code pastoral

L'implication des organisations d'éleveurs dans le suivi des ressources pastorales, en particulier des pistes à bétail et des axes de transhumances doit être prescrite par le code pastoral.

Par ailleurs, la nouvelle législation doit mettre l'accent sur la nécessité, pour les organisations d'éleveurs, d'établir un dispositif de veille et de contrôle de la mise en œuvre effective du code pastoral. A cet effet, il semble judicieux de favoriser la création d'une plateforme de la société civile pastorale, capable de faire prendre en compte les préoccupations et attentes des éleveurs et pasteurs dans le processus d'élaboration, d'adoption de mise en œuvre et de suivi/évaluation du code pastoral.

⁶Certains leaders éleveurs préconisent la mise en place d'un "système de garderie des animaux égarés" comme mesure alternative à celle portant sur la "création de fourrières".



4.2.5 La gestion de la transhumance

A l'instar du Niger, le Sénégal devra créer un Conseil National de la Transhumance (CNT) qui servira de cadre de concertation pour mieux prendre en charge la problématique de la transhumance. Cette structure regroupera les mandataires des organisations d'éleveurs et d'agriculteurs, ainsi que les représentants de l'administration territoriale et des collectivités locales.

4.2.6 Le financement de l'élevage et du pastoralisme

La loi doit reconnaître que le développement, la sécurisation et le renforcement de la viabilité de l'élevage pastoral nécessitent un financement adapté qui permette de prendre en charge les besoins liés à :

- l'accès à des soins vétérinaires de proximité permettant d'assurer une protection sanitaire efficace du bétail dans le cadre d'un système d'élevage mobile ;
- l'accès aux intrants zootecniques, en particulier à l'aliment du bétail dont l'usage est devenu une préoccupation forte pour un nombre de plus en plus important de pasteurs qui savent que, c'est grâce à une bonne alimentation du bétail dans les périodes de sécheresses, que les animaux peuvent récupérer plus vite ; ce qui permet non seulement de juguler les effets de la crise sur l'activité d'élevage, mais aussi de prévenir les prochaines crises ;
- la mise en place des infrastructures nécessaires au développement de l'activité pastorale (points d'eau, parcs de vaccination, boutiques d'intrants zootecniques et vétérinaires).

4.2.7 Décrets d'application du code pastoral

La prise en compte des leçons tirées de l'expérience des autres pays incite à s'orienter vers l'élaboration de plusieurs décrets d'application du code pastoral articulés autour des grands défis qui ont été identifiés, en vue d'éviter l'écueil de l'adoption d'un texte unique qui serait peu satisfaisant ou difficilement applicable.



5 CONCLUSION

La participation des éleveurs aux réflexions sur les orientations et le contenu du code pastoral a permis aux organisations d'éleveurs de mieux percevoir les insuffisances contenues dans l'avant-projet qui a été élaboré. Il s'agit maintenant pour les organisations d'éleveurs de se mobiliser davantage pour revendiquer la prise en compte des propositions d'amélioration qui ont été formulées lors de huitième édition de la rencontre transfrontalière annuelle qui s'est tenue à Namarel (communauté rurale de GamadjiSaré), du 28 au 30 décembre 2013.

Un autre axe important de plaidoyer porte sur la prise en compte des enjeux de l'élevage dans la réforme foncière, comme condition préalable pour garantir l'efficacité du futur code pastoral.

