

## PRENDRE EN COMPTE LES DROITS COLLECTIFS PASTORAUX DANS LA REFORME FONCIERE AU SENEGAL



### I. INTRODUCTION

**A**u plan conceptuel, le foncier renvoie à des espaces et à la terre. Cette notion sous-tend des rapports sociaux que les membres d'une communauté entretiennent entre eux pour la gestion et le contrôle de la terre et des ressources naturelles. Les sociologues, par exemple, considèrent que le foncier est un exemple typique de phénomène social total, dans la mesure où il comporte de multiples dimensions : politiques, économiques, juridiques, sociales et techniques. Les droits exercés sur la terre ne sont pas indépendants des usages qu'on veut en faire : cultiver des parcelles de terre, faire pâturer le bétail, planter des arbres, couper du bois, exploiter les ressources forestières non ligneuses, etc. La question foncière a un impact direct sur le système de gouvernance, notamment la participation publique à la prise de décision, l'équité<sup>1</sup>, l'accès à l'information, etc.

Au Sénégal, les enjeux de gouvernance foncière se posent actuellement dans un contexte qui est marqué par la recomposition des schémas agricoles, dans le cadre du néo-libéralisme. Il convient de souligner que la plupart des exploitations familiales, déjà trop petites pour dégager les revenus nécessaires à l'investissement agricole, sont engagées dans un processus de morcellement foncier qui aggrave la compétition pour l'accès à la terre. Une telle situation contraint les paysans à engager un processus de colonisation agricole des zones faiblement peuplées (la zone du Ferlo, au nord, la zone des terres neuves, au Sénégal oriental, et la région de la Haute Casamance). Cette extension du domaine agricole s'est faite

au détriment des espaces sous protection (forêts classées et zones sylvo-pastorales) et des zones de parcours. De façon globale, les dynamiques actuelles, autour de la mise en valeur des terres et des ressources naturelles, laissent apparaître trois types de concurrence au moins :

- a) les concurrences foncières anciennes qui s'amplifient, sous l'effet des tensions entre plusieurs groupes d'usagers locaux (agriculteurs et pasteurs, exploitants forestiers et populations locales riveraines des formations forestières, etc.) ;
  - b) l'affectation d'espaces agro-sylvo-pastoraux à d'autres usages, suite à l'urbanisation rapide, traduite par l'absorption de l'espace agricole situé à la périphérie des villes et l'implantation d'infrastructures touristiques et/ou industrielles.
  - c) l'entrée de l'agrobusiness dans la production agricole, marquée par un transfert massif de terres familiales/communautaires vers les investisseurs privés, selon des modalités d'accès variées et généralement non transparentes.
- Ces transferts fonciers disloquent la propriété foncière collective.

L'objet de la présente note est d'examiner le cadre politique et légal liés aux activités pastorales, de définir les enjeux de l'articulation entre la gouvernance foncière et le pastoralisme, et de formuler des recommandations pertinentes aux décideurs politiques, notamment à la commission nationale de réforme foncière.

<sup>1</sup> Lire, Bandiaky, S. 2011. «Gender equity in Senegal's forest governance history: why policy and representation matter». *International Forestry Review* 13(2), pp. 177-194.

## 2. CADRE DES POLITIQUES ET DES LOIS

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays de la sous-région, comme le Niger ou le Burkina Faso, le pastoralisme, jusqu'à une période récente, n'a pas fait l'objet d'une attention juridique soutenue, comparée à l'agriculture et la pêche. Ce traitement minimal s'explique par divers facteurs dont l'héritage colonial et le faible investissement des autorités publiques. Les différentes administrations ont relégué les activités pastorales au rang de composante mineure de l'agriculture, au sens large.

Il n'existe pas de politique pastorale spécifique au Sénégal, en dehors de l'élaboration récente d'un projet de code pastoral. La législation relative aux ressources pastorales 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 et les résidus de récolte. 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).

Des outils politiques et juridiques, développés entre-temps, abordent la question des droits pastoraux sur un mode minimaliste. 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. 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 la garantie de l'accès des éleveurs aux ressources naturelles. La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui a été approuvée en 2004 n'a fait que reconnaître le pastoralisme comme «mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles». Le document qui a été élaboré par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT), en 2008, s'est intéressé exclusivement au foncier agricole.

Un code pastoral est enfin en élaboration au Sénégal, depuis 2012. L'avant-projet a déjà connu deux versions : une première version a été discutée et amendée lors d'un atelier de validation, à Dakar, en septembre 2013; le niveau des amendements a conduit à l'élaboration d'une seconde version. L'importance que revêtent les enjeux liés au foncier agricole ne doit pas occulter les autres dimensions du foncier rural. Pour réussir sa mission, la CNRF devra impulser une réforme basée sur une approche intégrée qui fixe le régime juridique des activités agricoles, sylvicoles, halieutiques et pastorales, dans une logique d'aménagement du territoire.

## 3. LES ENJEUX DU FONCIER PASTORAL

Le secteur de l'élevage se caractérise par l'importance du cheptel dont la valeur en prix courant est évaluée à 500 milliards de francs CFA pour ce qui concerne les ruminants. Le sous-secteur de l'élevage représente 28,8% du PIB du secteur primaire, contribue à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et assure les moyens d'existence de 30% des ménages en milieu rural. Il présente un potentiel important en termes de création de richesses avec une contribution au PIB de l'ordre 4,2% en 2012. Les familles dont les revenus sont entièrement ou partiellement générés par l'élevage regroupent près de trois millions d'individus qui appartiennent, en majeure partie, aux couches les plus vulnérables.



Cette place importante qu'occupe l'élevage dans l'économie nationale et les économies familiales contraste d'avec la faiblesse des appuis qui lui sont alloués en termes d'investissements publics (à peine 1 % du budget). Le statut d'activité non prioritaire conféré à l'élevage affecte davantage le système d'élevage pastoral extensif que le système sédentaire, qui inclut les fermes modernes et les élevages laitiers en zone périurbaine. En effet, l'orientation qui sous-tend la politique porte sur la promotion du modèle d'élevage intensif. Les éléments mis en avant pour justifier une telle option mettent l'accent sur le fait que le système pastoral est caractérisé par une faible productivité, alors que le système moderne et intensif est porteur et performant. Les promoteurs de l'intensification évoquent également la nécessité de réduire les espaces occupés par le système d'élevage extensif, dans le but de favoriser l'extension de l'agriculture et le développement des établissements humains. Un tel raisonnement fait l'impasse sur le fait que le système d'élevage pastoral reste largement prédominant dans la partie Nord du pays. L'un des atouts majeurs de ce système d'élevage mobile réside dans le fait qu'il constitue une forme unique de valorisation de vastes zones de parcours

où l'agriculture est trop aléatoire, en transformant, à travers les animaux, la biomasse naturelle en produits utilisables par l'homme (lait, viande et peaux). Dans ce système d'élevage, la mobilité du bétail, sous ses diverses formes, est essentielle pour permettre l'ajustement des besoins alimentaires du bétail à la disponibilité fourragère.

Par conséquent, l'affirmation du principe fondamental de la coexistence entre les différents systèmes d'élevage (système pastoral, système agropastoral basé sur l'association entre l'agriculture et l'élevage et système intensif périurbain) est déterminante pour l'avenir du secteur. Ce sont des familles voisines, des personnes de bonne volonté, le chef de village ou le guide religieux qui jouent le rôle de médiation. Les arrangements sont le plus souvent garantis par la présence de facilitateurs qui servent en même temps de témoins. Ces systèmes sont confrontés à des difficultés communes qui résultent de l'incapacité des conseils ruraux à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles sur les terres communes destinées à l'affouragement du bétail. Elles se traduisent notamment par : (i) la réduction de l'espace pâturable ; (ii) la colonisation des espaces pastoraux stratégiques par d'autres activités économiques ; et (iii) la fermeture de pistes permettant au bétail d'accéder aux points d'eau.

En résumé, on retiendra que, dans les conditions qui prévalent actuellement au Sénégal, l'élevage pastoral est menacé par des phénomènes qui, à défaut de pouvoir l'éliminer en tant qu'activité porteuse de spécificités sociales et économiques, peuvent contribuer à freiner son développement et sa reproduction. Une telle évolution est porteuse de risques de basculement d'une frange importante de la population sénégalaise dans la précarité.

## 4. LA QUESTION DES DROITS PASTORAUX

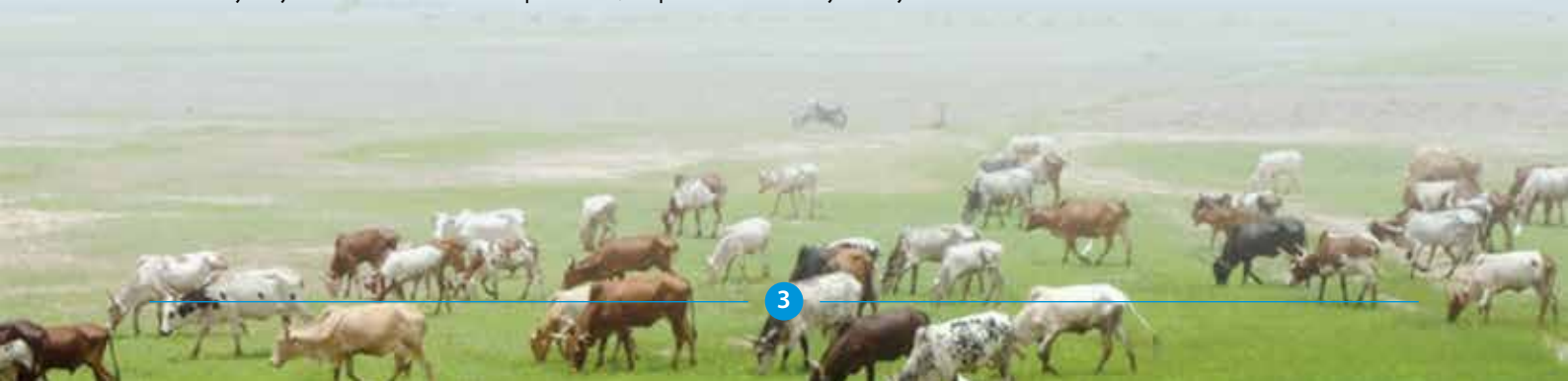
**E**n milieu rural sénégalais, les membres des lignages et des communautés villageoises exercent des droits sur les terres collectives et en tirent un profit, tout en se conformant aux règles édictées par l'ensemble des usagers. Le dénominateur commun entre les droits collectifs et les droits communautaires est l'effacement de l'individu au profit du groupe. Cela signifie que la préoccupation majeure n'est pas de favoriser une appropriation privative de la terre. Il s'agit plutôt de la construction d'un consensus sur les règles d'accès des différents membres du groupe social à la terre, afin qu'ils puissent réaliser leurs objectifs (mise en culture de parcelles, exploitation

de zones de parcours, coupe de bois, cueillette de produits forestiers non ligneux, etc.).

Bien qu'il n'existe pas une cartographie des terres rurales, ni un enregistrement des droits fonciers, les observateurs s'accordent à reconnaître l'étendue des terres qui font l'objet d'une occupation en vertu de droits collectifs. Ce constat justifie la nécessité de prendre en compte l'exigence de la protection des droits collectifs sur les ressources naturelles communes (terres non défrichées, aires protégées, zones de parcours servant également de zones de cueillette et de coupe du bois, mares, rivières, espaces impropres à la culture, etc.). A cet effet, il est indispensable non seulement de procéder à une harmonisation des législations et réglementations qui régissent les espaces exploités collectivement en milieu rural, mais aussi d'attribuer des droits sécurisés (baux collectifs, par exemple) sur ces espaces aux communautés locales.

La sécurisation des droits fonciers collectifs suppose le recours à des méthodes et outils efficaces de prévention et de gestion des conflits autour de l'accès aux ressources naturelles communes. Pour l'essentiel, les enjeux de ces conflits sont d'ordre écologique, socio-politique et économique. Il convient de souligner que les enjeux écologiques sont devenus plus importants, à cause des effets induits par la variabilité et le changement climatiques. Actuellement, les conflits liés à l'exploitation des espaces gérés collectivement sont réglés par la négociation et la conciliation au niveau local, sous réserve que les protagonistes adhèrent au cadre mis en place ou à l'arrangement conclu. En règle générale, ces types de conflit sont gérés au sein du village ou de la communauté rurale et les outils et méthodes font appel, non pas à des textes formels, mais plutôt à des arrangements tacites basés sur des pratiques et règles locales.

Ces règles et pratiques locales sont de plus en plus consignées dans ce qu'il est convenu d'appeler les codes de conduite ou les conventions locales de gestion des ressources naturelles. Ces outils s'appuient sur des documents qui épousent l'esprit des lois officielles, reformulés dans un langage accessible, mais aussi adaptés aux réalités locales. Les conventions sont surtout le résultat d'un consensus des divers utilisateurs des ressources naturelles communes. Pareilles expériences méritent d'être capitalisées, afin que les enseignements tirés puissent alimenter la réflexion en cours sur la réforme foncière.







## 5. REMARQUES CONCLUSIVES ET RECOMMANDATIONS

Les études thématiques conduites dans le cadre de ce travail confirment la pertinence de l'option qui consiste à adosser le cadre général de la gouvernance foncière à une vision explicitement formulée de la politique foncière devant servir de socle à la réforme envisagée. Une telle démarche offre l'opportunité aux réformateurs et aux législateurs d'aborder, d'entrée de jeu, les questions de fond :

- Quelle doit être la priorité à accorder aux différents usages possibles des ressources naturelles (usages agricoles, pastoraux, urbains, industriels, etc.) dans la réforme en cours ?
- Quel arbitrage doit-on faire entre la sécurisation des droits fonciers des exploitations familiales et la sécurisation des investissements réalisés par les entreprises agricoles ?
- Quelles orientations à formuler pour une gouvernance des ressources foncières, forestières et pastorales ?

La réforme foncière et l'élaboration du Code pastoral ont des interrelations fortes. La question des droits pastoraux est plongée dans la problématisation générale de l'accès à la terre et de son contrôle, d'une part. D'autre part, la réforme foncière porte sur l'utilisation des terres. Les deux processus sont enchevêtrés. Au terme de cette Note de Politiques, les recommandations suivantes sont posées sur la table des réformateurs et des législateurs :

**i)** développer un mécanisme juridique garantissant le libre accès des éleveurs aux ressources pastorales (pâturages, points d'eau, terres salées, etc.), ainsi que l'usage commun des espaces réservés au parcours et au pacage ;

**ii)** faciliter la création d'une société civile pastorale chargée de défendre les intérêts et droits des communautés pastorales et de l'élevage pastoral ;

**iii)** clarifier le statut juridique du foncier pastoral, en retirant les espaces pastoraux du lot des terres susceptibles d'être affectées à des promoteurs privés 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 ;

**iv)** élaborer des schémas d'aménagement foncier (à une échelle plus vaste que celle des plans d'occupation et d'affectation des sols) comme élément structurant de la mobilité aux échelles décentralisées ;

**v)** identifier, baliser et cartographier les espaces pastoraux, et les inscrire dans les dossiers et les registres fonciers. 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.) ;

**vi)** renforcer les initiatives en matière d'intercommunalité, en vue de : (a) faciliter la mobilité pastorale; (b) 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 (c) coordonner les efforts des communes en matière d'aménagements pastoraux.

Plaidoyer pour la prise en compte des préoccupations des communautés locales, des couches vulnérables et de la foresterie dans la réforme foncière au Sénégal.



Réalisée par l'IPAR avec le soutien financier et technique de RRI

La présente note a été élaborée par IPAR à partir d'une note commanditée auprès du **Dr Oussouby TOURE**, Sociologue rural, membre de IPAR

L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) bénéficie de l'appui institutionnel du CRDI et de l'UE

[www.ipar.sn](http://www.ipar.sn)