GRET
Professionnels du développement solidaire

CNCR
CONSEIL NATIONAL DE CONCERTATION ET DE COOPERATION DES RURAUX

Etat des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières au Sénégal

Oussouby Touré - Août 2015

Etat des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières au Sénégal

Oussouby Touré,
Avec la participation de Djibril Diop

Août 2015

Etude réalisée avec l'appui financier de l'Union Européenne et de la Fondation Rosa Luxemburg

Rédaction : Oussouby Touré et Djibril Diop

Coordination : Amel Benkahla (Gret)

Comité de lecture : Amel Benkahla (Gret), Iba Mar Faye (Gret) et El Hadj Thierno Cissé (CNCR)

Crédits photos : Iba Mar Faye et Amel Benkahla

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne.

Sommaire

1. Introduction 4

1.1. Objectifs de l'étude 8
1.2. Démarche méthodologique développée 8
1.3. Données de base 10

2. Enjeux et défis liés à la gouvernance des ressources pastorales et forestières 11

2.1. Contexte et enjeux de la gouvernance du foncier pastoral 12
2.2. Contexte et enjeux de la gouvernance des ressources forestières 14

3. Analyse critique des réglementations et législations relatives au pastoralisme et à la foresterie 16

3.1. Portée et limites du décret 268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours et fixant les conditions d'utilisation des pâturages 16
3.2. Forces et faiblesses du projet de code pastoral 17
3.3. Principales innovations contenues dans le projet de code pastoral 17
3.4. Eléments d'amélioration à prendre en compte dans le projet de code pastoral 17
3.5. Portée et limites de la loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 portant code forestier 19
3.6. Forces et faiblesses du nouveau projet de code forestier élaboré en juin 2014 24
3.7. Eléments d'amélioration à prendre en compte dans le nouveau projet de code forestier 26

4. Principaux enseignements tirés des initiatives développées en matière d'aménagement et de gestion des ressources pastorales et forestières 27

4.1. Leçons tirées des expériences de gestion des ressources pastorales et d'implication des éleveurs dans le processus de décentralisation 27
4.2. Leçons tirées des expériences de gestion des ressources forestières 33

5. Regards croisés des acteurs sur les principaux défis à relever, les initiatives développées et les perspectives d'évolution dans les secteurs de l'élevage pastoral et de la foresterie 37

5.1 Identification des principaux défis à relever dans les secteurs de l'élevage pastoral et de la foresterie 37
5.2. Appréciation portée sur l'efficacité des approches développées 38
5.3. Messages clefs du plaidoyer pour des législations sectorielles abouties 39
5.4. Etablissement de mécanismes d'articulation entre les législations sectorielles et la réforme foncière en cours de préparation 40

Liste des acronymes

APESS : Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane
CNCR : Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux
DAPS : Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques
CIRAD : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique
CNRDT : Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre
CNRF : Commission Nationale de la Réforme Foncière
CVGD : Comité Villageois de Gestion et de Développement des Ressources Naturelles
CIVGD : Comité Inter-Villageois de Gestion et de Développement des Ressources Naturelles
GRET : Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques
ISRA : Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA) et le
LOA : Loi d'orientation agricole
LOASP : Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
LDN : Loi relative au Domaine National
PAF : Plan d'action foncier pour la gestion des ressources naturelles
PAFA : Projet d'Appui aux Filières Agricoles (PAFA
PAPEL : Projet d'Appui à l'Elevage
PDDF : Plan Directeur de Développement Forestier
PERACOD : Programme pour la promotion des énergies renouvelables, de l'électrification rurale et de l'approvisionnement durable en combustibles domestiques
POAS : Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols
PRODAM : Projet de développement agricole de Matam
UP : Unité Pastorale
ZAPA : Zones agro-pastorales à priorité agricole
ZAPE : Zones agro-pastorales à priorité élevage
ZP : Zones pastorales

Résumé

Depuis près d'une vingtaine d'années, le Sénégal a lancé un projet de réforme foncière qui a connu un parcours erratique. En effet, les pouvoirs publics ont affirmé clairement, en 1996,la nécessité de faire évoluer le régime foncier en vigueur compte tenu du fait que l'enjeu foncier est devenu "à la fois un problème d'intensification agricole pour nourrir la population, de définition d'une politique sociale cohérente pour garantir un environnement social sécurisant et favorable à l'investissement productif et à la gestion durable des ressources naturelles ".Sur l'initiative du ministère chargé de l'agriculture, un projet de réforme foncière intitulé "Plan d'action foncier pour la gestion des ressources naturelles (PAF)" a été élaboré. Bien que des concertations aient été organisées autour du PAF par les principales organisations professionnelles interpellées par la problématique du foncier (organisations paysannes, élus locaux et organisations patronales), ce projet de réforme foncière n'a pas abouti.

A partir de l'an 2000, les pouvoirs publics ont remis l'ouvrage sur le métier à plusieurs reprises. Cela s'est traduit par l'impulsion de plusieurs processus de réforme foncière, avec une implication à géométrie variable des acteurs non gouvernementaux :

• d'abord, il y a eu l'épisode du projet de Loi d'orientation agricole (LOA) élaboré sans concertation préalable avec les acteurs non gouvernementaux et qui vidait de sa substance la Loi relative au Domaine National, en modifiant les conditions d'accès à la terre. Sous la pression de la société civile et du CNCR en l'occurrence, le chapitre portant sur le régime foncier a été retiré de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui a retenu le principe de la définition d'une politique foncière (article 22) et celui de l'adoption d'une nouvelle législation foncière (article 23) ;

• ensuite, la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) a été chargée par la Présidence de la République, en 2005, de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique, en vue de proposer une réforme. Le document issu des travaux de la Commission a préconisé des changements importants dans le domaine de la gestion foncière (notamment la création de vastes zones d'investissements intensifs pour faciliter l'accès à la terre des investisseurs privés qui bénéficieraient de droits fonciers réels). Ces propositions sont restées sans suite ;

• enfin, la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CNRF) a été créée en 2012, avec pour mandat de "procéder à l'étude de tous les textes juridiques sur le foncier et de formuler des recommandations". En relançant le processus de réforme foncière, la CNRF s'est engagée à relever le défi de l'appropriation de l'exercice par l'ensemble des groupes d'acteurs, grâce à la mise en œuvre d'une démarche participative et inclusive. Cette démarche a accordé une place centrale aux concertations décentralisées à différentes échelles, ainsi qu'à l'établissement de plateformes de dialogue avec différentes catégories d'acteurs. Un autre trait caractéristique de cette démarche réside dans l'option consistant à définir une politique foncière qui servira de socle pour l'élaboration de la nouvelle législation.

La construction d'un socle commun de droits pour garantir l'amélioration de la gouvernance foncière dans les différents secteurs d'activités de production en milieu rural

Dans le cadre de l'interprétation du mandat assigné à la CNRF, l'accent est mis sur la nécessité d'axer la réforme foncière sur la Loi relative au domaine national. Ce choix s'explique par le

fait que cette législation concerne l'essentiel des terres du pays et qu'elle se caractérise par des limites objectives, source d'insécurité foncière à la fois pour les exploitations familiales et les entrepreneurs agricoles. Cette option ne remet pas en cause la conception de la réforme dans une perspective élargie qui prend en compte l'exigence de la gestion durable des ressources naturelles, en l'occurrence les enjeux de l'amélioration continue de la gouvernance des ressources pastorales et forestières. Le contexte actuel est favorable à la prise en compte des enjeux du foncier pastoral et forestier dans la nouvelle législation foncière. En effet, le processus de réforme foncière se déroule concomitamment à la préparation d'une législation sectorielle consacrée au pastoralisme, mais aussi à la révision du code forestier.

En ce qui concerne le foncier pastoral, il convient de souligner que depuis le début des années 1990, les organisations d'éleveurs se sont mobilisées en faveur de l'actualisation du décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours. Mais, elles n'ont pas réussi à créer un rapport de forces favorable à la satisfaction de leur revendication. L'avantage de la décision relative à l'élaboration du code pastoral qui a été adoptée en mars 2013 réside dans le fait qu'elle ouvre des perspectives qui pourraient déboucher sur une réelle sécurité foncière pour les éleveurs dans un contexte où le développement de l'élevage est confronté à de multiples contraintes, notamment la réduction de l'espace pâturable, l'annexion des espaces pastoraux stratégiques par d'autres activités économiques et la fermeture des pistes à bétail permettant d'accéder aux points d'eau.

S'agissant de la loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 portant code forestier, le processus de son actualisation a été entamé en 2004. Au cours de la décennie écoulée, le projet d'élaboration de la nouvelle législation forestière a été repris à plusieurs reprises. La version actuelle du texte qui est dans le circuit d'approbation met l'accent d'une part sur le renforcement du pouvoir de gestion des collectivités locales sur les forêts sises en zones de terroir et d'autre part sur une répartition plus équitable des recettes forestières entre l'Etat et les collectivités locales.

Le CNCR estime nécessaire de définir les principes directeurs pour une réforme foncière susceptible non seulement de bonifier les législations sectorielles en cours de préparation, mais aussi de déboucher sur l'établissement d'un cadre global et cohérent pour la gestion des ressources naturelles.

La prise en compte des enjeux du foncier pastoral dans la réforme foncière

L'intérêt qu'il convient d'accorder aux perspectives de développement de l'élevage impose d'impulser une réforme foncière basée sur une approche intégrée et fixant le régime juridique de l'ensemble des activités de production, dans une logique d'aménagement équilibré du territoire. L'un des avantages que présente l'adoption par la CNRF d'une approche holistique réside dans le fait que cela fournit l'occasion d'engager un débat devenu incontournable sur le décalage que l'on constate entre l'apport économique de l'élevage et le traitement réservé au secteur dans le cadre des politiques publiques. En effet, l'apport macro-économique important de l'élevage contraste avec la faiblesse des appuis qui sont alloués au secteur en termes d'investissements publics. Le Plan National de Développement de l'Elevage (2011) souligne que "les enveloppes allouées [au secteur de l'élevage] restent très insuffisantes pour développer de manière efficace et durable les productions animales. Elles se situent entre 0,7 % et 1,1 % du budget, pour une participation en moyenne de 30 % à la constitution du PIB du secteur primaire".

La réforme foncière devra accorder une attention particulière au défi de la préservation des terres pastorales dans un contexte marqué par l'orientation des pouvoirs publics vers la promotion tous azimuts de l'agriculture d'entreprise. L'intensification de la compétition autour de l'accès au foncier et aux ressources naturelles est à l'origine d'un processus de recomposition de l'espace rural qui se traduit par des difficultés accrues d'accès des éleveurs aux ressources pastorales. Pour faire face à ce défi, les espaces pastoraux devront avoir un statut de domaine public, comme dans le cas du Niger, ce qui permettrait de les sécuriser en les retirant du lot des terres susceptibles d'être affectées à des promoteurs privées qui en feront un usage exclusif.

Les dispositions de la nouvelle législation foncière devront prendre en compte deux autres exigences complémentaires qui concernent : (i) la reconnaissance du droit à la mobilité comme étant un facteur essentiel à la viabilité de l'élevage pastoral et agropastoral ; et (ii) l'élaboration de schémas d'aménagement foncier comme étant un élément structurant de la mobilité aux échelles décentralisées. La prise en compte de telles exigences permettra de garantir une mise en cohérence globale de la future législation foncière avec le code pastoral.

L'établissement de mécanismes d'articulation entre le code forestier en chantier et la réforme foncière

La nouvelle législation foncière devra affirmer le principe de l'exercice effectif par les collectivités locales du pouvoir de gestion qui leur est conféré sur les espaces forestiers situés dans la zone des terroirs. Mais, le renforcement du système de gestion décentralisée des ressources forestières devra aller de pair avec l'adoption de mesures de reddition des comptes qui constituent un gage de transparence.

Sur un autre plan, l'amélioration de la gouvernance forestière suppose la restructuration du système de la fiscalité forestière, afin de le rendre plus conforme aux intérêts des populations locales et de garantir son fonctionnement transparent. Cette réforme de la fiscalité forestière devra instaurer une nouvelle clef de répartition des recettes domaniales et contentieuses générées par l'exploitation forestière. Il s'agit d'établir un mécanisme de génération de ressources financières pour appuyer les initiatives locales en matière d'aménagement forestier.

En plus des améliorations à apporter sur le plan institutionnel, la législation devra introduire des innovations en ce qui concerne la délivrance des permis de coupe et d'abattage. Il est mentionné dans le nouveau projet de code forestier que "la coupe, le dépôt et la circulation des produits forestiers font l'objet de permis, délivrés par le Service des Eaux et Forêts. Toutefois, pour les forêts relevant de la compétence d'une région, d'une commune ou d'une communauté rurale, l'exploitation des produits forestiers est assujettie à une autorisation préalable du président du conseil régional, du maire ou du président du conseil rural. L'autorisation de défrichement est quant à elle délivrée par le président du conseil régional, après avis du ou des conseils ruraux concernés". Le défi majeur qui se pose est de faciliter l'accès des petits exploitants aux autorisations de coupe. Cela permettrait non seulement de rationnaliser l'exploitation des ressources ligneuses, mais aussi d'impliquer ces acteurs dans les initiatives de la protection des massifs forestiers, à travers des activités de surveillance, de reboisement et de lutte contre les feux de brousse.

1. Introduction

1.1. Objectifs de l'étude

L'objectif de cette étude est d'analyser les enjeux majeurs qui se posent en matière de sécurisation et de gestion du foncier pastoral et forestier au Sénégal, en vue de formuler des propositions ciblées permettant d'enrichir le paquet de propositions paysannes de réforme foncière déjà élaborées et portées par le Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR).

Le champ d'analyse tel que défini dans les termes de référence met l'accent sur les axes ci-après :

- identifier les grands enjeux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières ;
- analyser les pratiques qui sont développées par les groupes d'acteurs concernés ;
- évaluer de quelle manière le cadre juridique, le dispositif institutionnel et les textes de loi en cours d'élaboration ou de révision permettent de répondre aux enjeux identifiés ;
- identifier des pistes d'amélioration qui s'appuient sur l'expérience des fédérations du CNCR et des partenaires du mouvement paysan, en s'inspirant des enseignements tirés des projets menés au Sénégal et des dispositions législatives adoptées dans les pays voisins ;
- esquisser une stratégie de plaidoyer dont la mise en œuvre sera assurée par les leaders paysans dans le cadre du dialogue politique.

L'étude a été réalisée dans le cadre du projet *"Disso ci suuf"*, mis en œuvre par le CNCR et le Gret et qui s'intègre dans une série d'initiatives articulées autour de la problématique de la gouvernance foncière. Ces initiatives financées par l'Union Européenne mettent l'accent sur la bonne gestion des ressources foncières, l'accès à la terre des femmes et des jeunes, etc.

Ce projet dont l'exécution a été entamée en 2014. Il a pour objectif global de *"contribuer à une meilleure participation des acteurs non étatiques au dialogue politique sur la réforme foncière"*. L'objectif spécifique du projet porte sur *"le renforcement des capacités de proposition et de plaidoyer du CNCR et de la société civile sur la réforme foncière, en s'appuyant sur des capitalisations, des consultations locales et des concertations multi-acteurs"*.

L'approche du projet s'articule autour de la production de connaissances pour une meilleure prise en compte du pastoralisme et de la foresterie dans les propositions paysannes de réforme foncière. Ces propositions seront mises en débat au sein des fédérations du CNCR et lors de rencontres avec les partenaires du mouvement paysan. Elles feront l'objet d'actions de plaidoyer pour la prise en compte des préoccupations des producteurs et productrices agricoles, en particulier des jeunes ruraux dans le processus de réforme en cours.

1.2. Démarche méthodologique développée

Du point de vue méthodologique, l'étude a combiné plusieurs démarches complémentaires, à savoir : (i) l'exploitation de la documentation portant sur la gouvernance foncière, la gestion des ressources pastorales et forestières au Sénégal ; (ii) la capitalisation des expériences menées dans le domaine de la gestion des ressources pastorales et forestières ; (iii) la tenue de

séances de travail avec le comité de pilotage de l'étude qui est composé des mandataires du CNCR et du Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques (GRET) ; (iv) la réalisation d'entretiens ciblant les acteurs institutionnels qui jouent un rôle important dans la gestion des ressources pastorales et forestières; et (v) la tenue d'ateliers d'échanges avec les fédérations membres du CNCR qui interviennent dans les secteurs de l'élevage et de la foresterie.

La méthode de travail développée a reposé sur une concertation continue entre le consultant et le comité de pilotage concernant : (i) la préparation des entretiens et le ciblage des interlocuteurs ; (ii) l'élaboration du plan et du contenu du rapport portant sur l'état des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières ; et (iii) la préparation des ateliers de concertation, des séances de travail et des rencontres de restitution des résultats de l'étude.

La mission s'est déroulée en cinq étapes successives :

1) *Cadrage méthodologique de l'étude*

Cette phase a été consacrée à l'examen et à la validation par le comité de pilotage de la méthodologie développée dans la cadre de l'étude. La note de cadrage méthodologique a été discutée au cours d'une réunion du comité de pilotage de l'étude. Cette séance de travail a adopté également le programme de travail de la mission.

2) *Etablissement de l'état des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières*

L'état des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières a été établi sur la base de la revue documentaire complétée par : (i) un exercice de capitalisation des initiatives pertinentes ; (ii) la conduite d'entretiens avec des personnes ressources ; et (iii) la prise en compte des résultats des ateliers d'échanges avec le comité de pilotage.

La revue documentaire a porté sur les rapports pertinents relatifs aux secteurs de l'élevage et de la foresterie. Elle a intégré les enseignements à retenir des processus engagés dans les pays voisins en matière de foresterie et de pastoralisme (Burkina Faso et Niger).

Les matériaux complémentaires recueillis grâce aux entretiens avec diverses personnes ressources ont permis d'enrichir la réflexion sur l'état des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières. Ce travail d'enquête a accordé une attention soutenue aux points suivants :

- l'analyse critique de la législation pastorale et forestière ;
- les appréciations portées par les interlocuteurs sur les projets de code pastoral et de code forestier (processus d'élaboration, avancées législatives, insuffisances et propositions d'axes complémentaires perçus comme pertinents) ;
- les enseignements tirés des principales expériences menées en matière de gestion des ressources pastorales (Projet de Développement de l'Elevage au Sénégal Oriental, Projet d'Appui à l'Elevage, Projet d'Autopromotion Pastorale) et forestières (Programme d'Electrification Rurale et d'Approvisionnement Durable en Combustible Domestique, Projet WULA NAFAA, Projet de Gestion Durable et Participative des Energies Traditionnelles de Substitution, etc.) ;

- les initiatives développées par les organisations paysannes et les autres composantes de la société civile pour la prise en charge des enjeux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières ;
- les recommandations formulées pour une meilleure prise en compte des préoccupations des exploitations familiales, en lien avec ces problématiques.

3) *Restitution des résultats de l'état des lieux*

Les résultats de l'état des lieux ont fait l'objet d'un partage au cours d'une rencontre de restitution organisée à Medina Yoro Foula, qui a regroupé des leaders du CNCR et de ses fédérations membres, des représentants des antennes des réseaux régionaux de producteurs ruraux d'Afrique de l'Ouest comme le Réseau Billital Maroobé (RBM) et l'Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane (APESS), ainsi que des mandataires d'organisations de la société civile travaillant sur ces questions (Maison Des Eleveurs, CERFLA, etc.).

En plus du partage des résultats avec les partenaires du CNCR, la rencontre de restitution a permis de développer une réflexion concertée sur les modalités de portage politique des propositions formulées.

4) Valorisation des débats et élaboration de propositions paysannes sur le foncier pastoral et forestier

A l'issue de la restitution au niveau régional, une séance de travail du comité de pilotage a été organisée pour :

- examiner et adopter les propositions paysannes relatives au foncier pastoral et forestier ;
- identifier les axes prioritaires reflétant les préoccupations des différentes composantes de la société civile ;
- définir une stratégie de portage politique des propositions formulées dans le cadre des différents processus de réforme en cours (réforme foncière, adoption du code pastoral et du code forestier).

1.3. Données de base

Pour l'essentiel, la mission a bénéficié de trois principales sources d'informations :

- la documentation relative au foncier pastoral et forestier au Sénégal, au Burkina Faso et au Niger (législation et réglementation), ainsi que la capitalisation des expériences de gestion des ressources pastorales et forestières au Sénégal ;

- les éclairages fournis par les membres du comité de pilotage de l'étude ;
- les entretiens avec des acteurs institutionnels qui jouent un rôle important dans la gestion des ressources pastorales et forestières (institutions publiques, organisations professionnelles rurales, ONG d'appui, organismes de recherche, etc.).

2. Rappel des enjeux et défis liés à la gouvernance des ressources pastorales et forestières

Le Sénégal est confronté actuellement à des défis complexes qui concernent principalement : (i) l'insécurité en matière de fourniture d'aliments, d'eau et d'énergie à une population en forte croissance ; (ii) l'urbanisation rapide qui engendre un transfert des terres rurales vers les centres urbains ; et (iii) l'exacerbation des conflits autour de l'accès, du contrôle et de l'exploitation des ressources naturelles. La persistance de ces défis révèle les insuffisances inhérentes aux instruments de gouvernance foncière au Sénégal, en particulier :

- l'iniquité dans l'accès à la terre qui pénalise les groupes défavorisés (femmes, jeunes, pasteurs, etc.) ;
- l'insécurité foncière qui entrave l'investissement au niveau des exploitations familiales et des entrepreneurs agricoles ;
- l'insuffisance et la faible application des outils de gestion et de régulation foncière ;
- la faible efficacité des institutions chargées de la gestion foncière.

Les dynamiques actuelles dans le domaine de la mise en valeur des espaces et des ressources naturelles laissent apparaître, au moins, trois types de concurrence : (i) les concurrences foncières anciennes qui s'amplifient, sous l'effet des tensions entre plusieurs groupes d'usagers (agriculteurs et éleveurs, exploitants forestiers et populations riveraines des formations forestières, etc.) ; (ii) l'affectation d'espaces agro-sylvo-pastoraux à d'autres usages, par suite de l'urbanisation rapide, de l'implantation d'infrastructures touristiques et d'unités industrielles ; et (iii) l'entrée de l'agrobusiness dans la production agricole qui entraîne un transfert massif de terres des exploitations familiales vers les investisseurs privés, selon des modalités d'accès variées et généralement non transparentes.

Actuellement, les réflexions concertées qui sont développées sous l'impulsion de la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) offrent l'opportunité de mener des discussions approfondies sur les défis à relever pour améliorer la gouvernance des ressources pastorales et forestières.

2.1. Contexte et enjeux de la gouvernance 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, en ce qui concerne les ruminants[1]. La contribution du secteur au PIB est passée de 0,1 % à 0, 3 % de 2009 à 2010. 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 avec la faiblesse des appuis qui lui sont alloués en termes d'investissements publics (entre 0,7 % et 1,1 % du budget)[2].

Le statut d'activité non prioritaire conféré à l'élevage affecte davantage le système d'élevage pastoral extensif que le système sédentaire incluant les fermes modernes et les élevages laitiers en zone périurbaine. En effet, l'orientation qui sous-tend la politique d'élevage 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 présenté comme 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, le développement des établissements humains et la promotion des activités touristiques et industrielles.

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 façon unique de valoriser de vastes zones de parcours où l'agriculture est trop aléatoire, en transformant à travers les animaux, la biomasse végétale en produits utilisables par l'homme (lait, viande, peaux). Au sein de 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.

Dans la mesure où le nouveau code pastoral n'a pas encore été adopté, la législation relative aux ressources pastorales se limite au décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours. Ce texte est focalisé principalement 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).

En dépit de leur grande capacité de résilience, les exploitations pastorales ont été durement affectées par les contraintes spécifiques à leur milieu. Il convient de souligner que la variabilité spatio-temporelle des ressources naturelles (eau et pâturages) est un aléa propre aux écosystèmes de la zone sylvo-pastorale et elle constitue la trame de fond de la production pastorale. A cet égard, le suivi de familles d'éleveurs dans la zone pastorale du Ferlo a mis en exergue le poids déterminant des sécheresses dans leurs trajectoires socio-économiques. La grave crise des années 1973/74 et celle de 1984/85 ont constitué des chocs climatiques

[1] Ministère de l'Elevage, 2011 : Plan National de Développement de l'Elevage (PNDE).Document n° 1 : Diagnostic du secteur de l'élevage.

2 Le Plan national de développement de l'élevage (2011) souligne que "les enveloppes allouées [au secteur de l'élevage] restent très insuffisantes pour développer de manière efficace et durable les productions animales. Elles se situent entre 0,7 % et 1,1 % du budget, pour une participation en moyenne de 30 % à la constitution du PIB du secteur primaire".

ponctuels à très fort impact sur les familles de pasteurs, avec des taux de perte dépassant souvent 50 % des effectifs bovins[3]. Les sécheresses des décennies 1990/2000, bien que d'une ampleur moins forte, mettent en exergue la question de l'impact du changement climatique sur le pastoralisme.

Au cours de la période écoulée, la problématique du foncier pastoral n'a pas toujours été prise en compte dans les réflexions et les discussions portant sur la réforme foncière au Sénégal. Le Plan d'Action Foncier (PAF), qui a été élaboré en 1996, s'est intéressé exclusivement au foncier agricole. Il a privilégié comme justification de la réforme foncière, la nécessité de permettre à des détenteurs de capitaux d'acquérir des terres pour les exploiter et d'utiliser leurs titres fonciers comme une garantie pour obtenir un crédit auprès des institutions financières. En 1999, le PAF a été soumis pour avis au secteur privé, aux élus locaux et aux producteurs ruraux. Les concertations organisées par ces différents groupes d'acteurs ont permis, à chacun d'eux, de définir des priorités en matière de réforme foncière qui confortent ses intérêts et sa vision du développement de l'agriculture. Aucun de ces groupes d'acteurs ne s'est prononcé sur le foncier pastoral.

Le Sénégal s'est doté en 2004 d'une Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) qui constitue le cadre de développement de l'agriculture pour les vingt prochaines années. L'objectif de la LOASP est de favoriser le développement d'exploitations agricoles familiales modernes, tout en promouvant l'entreprenariat agricole. En ce qui concerne le secteur de l'élevage, la reconnaissance du pastoralisme comme un mode de mise en valeur des terres constitue une réelle avancée politique. Ce secteur doit faire l'objet de dispositions spécifiques dans le cadre de la réforme foncière prévue par la LOASP. Cette loi préconise également la définition et la mise en œuvre d'un plan national de développement de l'élevage et d'une stratégie de sécurisation des troupeaux et de lutte contre le vol de bétail. Avec l'adoption de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, la Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques (DAPS) du Ministère de l'Agriculture a mis en place un "*Groupe Thématique Foncier"*. Dans une note de cadrage élaborée en 2005, la DAPS a identifié des orientations de travail qui mentionnent l'exigence de la sécurisation des droits fonciers des pasteurs.

Ces avancées ont été complètement ignorées par la Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (CNRDT) mise en place en 2005, en vue de réfléchir sur les problématiques du foncier urbain, rural et touristique dans le but de proposer une réforme foncière. La CNRDT a élaboré un document intitulé : "*Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural"*. Ce document ne prend en compte que les préoccupations liées au foncier agricole. Il préconise l'appropriation privée de la terre pour sécuriser l'investissement, en insistant sur le fait que la privatisation de la terre au profit de l'Etat permet de garantir une gestion foncière équitable et prudente.

Le parti pris de la CNRDT est d'autant plus surprenant que les défis liés à la cohabitation des activités agricoles et pastorales dans l'espace rural revêtent une grande acuité. En effet, les complémentarités fonctionnelles entre l'agriculture et l'élevage sont de plus en plus remises en cause. Faute de moyens suffisants pour investir dans la modernisation de leurs exploitations, les paysans ont opté pour l'extension des superficies cultivées. Cette extension du domaine agricole s'est faite principalement au détriment des terres de parcours et des aires

[3] Touré, O., 2010 : Eudes de cas sur la vulnérabilité et l'adaptabilité des éleveurs face aux événements dans la commune de Tessékré, au Sénégal. IRAM. Rapport de recherche.

protégées. 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.

Il convient de souligner que la logique d'extension des terres réservées à l'agriculture a conduit au déclassement de plusieurs réserves sylvo-pastorales. C'est le cas notamment de la réserve de Mbegge dont une grande partie (45 000 hectares) a été déclassée en 1991 à des fins agricoles. L'opération de défrichement de cette partie de la réserve a provoqué le déguerpissement de plusieurs milliers de pasteurs.

Plus récemment, les autorités politiques ont décidé de relocaliser, en catimini, à Ndiael, dans la communauté rurale de Gnith (département de Dagana) le projet controversé de Senhuile-Senethanol dont la première tentative de mise en œuvre a provoqué un conflit violent à Fanaye qui s'est soldé par des pertes en vies humaines. La décision de déclassement de la réserve de Gnith, adoptée en octobre 2012, remet en cause le droit d'usage pastoral exercé par 37 villages dont certains avaient été recasés par l'administration dans cette zone pour réduire le potentiel de conflits entre les agriculteurs et les éleveurs dans l'ancienne communauté rurale de Ross-Béthio.

L'option clairement affirmée des pouvoirs publics en faveur du développement de l'agriculture d'entreprise risque de renforcer la prise de contrôle par l'agriculture de l'espace compris entre la zone du Delta et celle du lac de Guiers. Cette question mérite de retenir l'attention des acteurs impliqués dans la réflexion sur le code pastoral en cours d'approbation.

2.2. Contexte et enjeux de la gouvernance des ressources forestières

Il convient de mentionner qu'au cours des décennies écoulées, le couvert végétal a subi une réduction constante. En l'espace d'une dizaine d'années, le potentiel ligneux a connu une baisse de 15 millions de m^3, correspondant à une régression de 405.000 ha de forêt (FRA, 2010)[4]. La dégradation de la ressource forestière revêt un caractère continuel en raison de plusieurs facteurs, notamment : (i) le développement des pratiques agricoles extensives et/ou itinérantes qui sont de grandes consommatrices de l'espace, dans un contexte de forte croissance de la population ; (ii) l'augmentation des effectifs du cheptel domestique et son impact sur les écosystèmes forestiers ; (iii) les prélèvements effectués sur le couvert végétal pour satisfaire les besoins en énergie domestique et en bois de service ; et (iv) la récurrence des sécheresses. Les facteurs directs de dégradation des ressources forestières doivent être perçus comme les symptômes de causes sous-jacentes qui renvoient principalement à la mauvaise qualité du système de gouvernance. Cela signifie que les solutions techniques ne peuvent pas, à elles seules, suffire pour freiner ou inverser le processus actuel de déforestation.

Sur le plan juridique, l'adoption de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national s'est accompagnée de l'application de mesures répressives qui n'ont cependant pas réussi à inverser la tendance à la dégradation des ressources forestières. C'est pourquoi, dans la dynamique impulsée par le Sommet de Rio, les pouvoirs publics ont procédé à la révision de la législation forestière en 1993 (loi n° 93-06 du 04 février 1993 portant code forestier).

[4]FRA, 2010 : Evaluation des ressources forestières mondiales. FAO.

Cette réforme a introduit certaines innovations importantes. Sans remettre en cause le rôle prééminent du service forestier, le texte a mentionné clairement la nécessité d'une implication des populations locales dans la gestion des ressources forestières.

Les orientations politiques en matière de gestion des ressources forestières ont été définies en 1981 dans le cadre de l'élaboration du Plan Directeur de Développement Forestier (PDDF) qui vise non seulement à impulser une dynamique de conservation des forêts et des espaces naturels, mais aussi à favoriser la réalisation d'investissements publics substantiels dans le sous-secteur.

Compte tenu de l'évolution du contexte économique, politique et institutionnel, le PDDF a été révisé et remplacé par le Plan d'Action Forestier du Sénégal (PAFS). L'adoption et la mise en œuvre du PAFS, en 1993, participent d'un effort de gestion intégrée des ressources naturelles. Plus connu sous le vocable de *"foresterie rurale"*, la démarche qui sous-tend le PAFS s'appuie sur une responsabilisation accrue des populations dans la prise en charge durable des actions de restauration et de conservation des ressources naturelles.

Dans le souci de mettre en cohérence la législation forestière et le Code des collectivités locales élaboré en 1996, le Gouvernement a adopté un nouveau code forestier en 1998. Ce texte prend en compte les compétences qui sont transférées aux collectivités locales, tout en mettant l'accent sur la protection du couvert végétal et l'implication des populations locales dans la gestion des ressources forestières.

L'examen du cadre général de la gouvernance forestière fait apparaître l'importance que revêtent les enjeux économiques et financiers dans la gestion des ressources forestières. Le volume des ressources financières générées par la filière (environ 20 milliards de francs CFA par an) explique les fortes réticences de certains groupes d'acteurs et institutions à accepter le remplacement du système des quotas qui a prévalu jusqu'en 2010[5], dans le fonctionnement de la filière du charbon de bois par un système de gestion de l'exploitation du charbon à l'échelle locale.

Un autre enjeu important est relatif à la gestion des ressources forestières par les collectivités locales. L'exercice du pouvoir conféré aux élus locaux en matière d'exploitation forestière est tributaire de l'existence de plans d'aménagement forestier. Cette exigence est en contradiction avec la décentralisation, dans la mesure où elle fait dépendre l'exercice des droits du conseil rural de l'existence d'un outil qu'il ne peut pas élaborer lui-même, sans un appui technique et financier. *"La mise en application de la législation forestière passe par une certaine technicité qui est imposée par l'administration forestière, notamment à travers l'élaboration du plan d'aménagement forestier. Compte tenu des exigences techniques que comporte le processus d'élaboration d'un tel plan, la réalité du pouvoir de décision est contrôlée, non pas par les collectivités locales, mais par le service forestier"* (propos de Papa, F., personne ressource).

La prise en charge des forêts aménagées par les comités villageois constitue un autre sujet de préoccupation. Il convient de souligner que les aménagements des forêts communautaires productrices de charbon de bois ont été essentiellement l'œuvre de projets financés par des

[5] Depuis 1982, un arrêté ministériel fixe, chaque année, les quantités à exploiter, les régions devant abriter l'exploitation, les organismes bénéficiaires des quotas, ainsi que les dates d'ouverture et de fermeture de la campagne d'exploitation du charbon de bois.

partenaires techniques et financiers et rattachés à l'administration forestière (PROGEDE financé par la Banque mondiale, PERACOD, financé par l'Allemagne et Wula Nafaa financé par les Etats Unis d'Amérique). Les massifs forestiers aménagés couvrent une superficie de 700 000 ha (André, 2014)[6]. Au sein des villages, les comités mis en place sont chargés, entre autres, de la lutte contre les feux de brousse et de la surveillance des espaces forestiers contre les exploitations illicites. Les comités inter-villageois sont chargés de gérer les ressources financières générées par l'exploitation des ressources forestières, y compris les redevances relatives aux *"constats de production"*. Ce système suscite des interrogations concernant notamment la destination des fonds collectés, le contrôle exercé sur ces fonds et l'implication réelle des conseils ruraux dans la répartition et l'utilisation des revenus obtenus.

3. Analyse critique des réglementations et législations relatives au pastoralisme et à la foresterie

3.1. Portée et limites du décret 268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours et fixant les conditions d'utilisation des pâturages

Le décret 268 du 10 mars 1980 dispose que les pâturages sont constitués par l'ensemble des espaces libres utilisés pour l'alimentation des animaux ou susceptibles de l'être. Il définit quatre types de pâturages : (i) les pâturages naturels qui constituent l'ensemble des espaces naturels libres destinés à la pâture du bétail ; (ii) les jachères ; (iii) les pâturages artificiels (cultures fourragères); et (iv) les résidus de récolte.

Les dispositions du texte insistent sur le fait que :

- le défrichement et la culture sont interdits à l'intérieur des pâturages naturels ;
- 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 technique de classement ou de déclassement ;
- une zone de sécurité d'au moins 100 mètres de rayon doit être laissée autour des parcs à vaccination, des marchés à bétail et des points de rassemblement du bétail ;
- les cultures autorisées en zone d'élevage doivent être protégées contre les incursions des animaux par une haie ou une clôture ;
- des zones de pâturage reliées par des couloirs de passage et d'accès aux points d'eau doivent être créées ou restaurées dans les régions à vocation agricole;
- l'exploitation des pâturages post-culturaux et des jachères est réglementée par le chef de la circonscription administrative qui est habilité à autoriser l'ouverture ou la fermeture de ces espaces au bétail ;
- l'exploitation de l'eau des forages pastoraux à des fins autres que la satisfaction des besoins domestiques et l'abreuvement du bétail est soumise à autorisation préalable.

[6] André, D., 2014 : Analyse de la gouvernance de la foresterie au Sénégal. Document de travail élaboré pour Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).

Les dispositions du texte imposent de délimiter les pâturages naturels en utilisant des pare-feux, des poteaux en béton armé peints en blanc et bleu ou des haies d'arbres plantées, tous les 100 à 200 mètres. Il est évident que des dispositions relatives au bornage des pâturages sont difficilement applicables. De plus, le décret est incomplet puisqu'il n'aborde pas la question essentielle du statut du foncier pastoral.

3.2. Forces et faiblesses du projet de code pastoral

Le Sénégal est en voie de se doter, pour la première fois de son histoire, d'un code pastoral. L'avant-projet du texte a été examiné au cours d'un atelier national (25 et 26 septembre 2013) et amendé. Une nouvelle version a été introduite dans le circuit officiel d'approbation, avant d'être soumise à l'Assemblée Nationale. Cette version du code pastoral comporte des innovations intéressantes, mais aussi des insuffisances qu'il est indispensable de corriger pour en faire une législation pastorale aboutie. Des ateliers de réflexion ont été organisés sur le projet de code pastoral par certaines ONG d'appui, en l'occurrence le CERFLA. Les organisations d'éleveurs ont mis à profit la tenue de la huitième édition de la *"rencontre annuelle transfrontalière"* du Réseau *Billital Maroobe* pour échanger sur le code pastoral, en vue de définir des positions et propositions communes. Les réflexions concertées sur le code pastoral ont permis d'identifier les forces et faiblesses du texte.

3.3. Principales innovations contenues dans le projet de code pastoral

Les innovations législatives importantes introduites dans le projet de code pastoral portent sur :

- l'option en faveur de la promotion du pastoralisme ;
- la reconnaissance de la nécessité de sécuriser la mobilité pastorale ;
- l'affirmation du droit d'accès des éleveurs aux ressources pastorales et la reconnaissance de leurs devoirs en matière de gestion durable de l'environnement ;
- la prise en compte des exigences de préservation des ressources pastorales et de sécurisation de l'accès du bétail aux ressources fourragères et à l'eau ;
- la création d'une zone de repli stratégique pour le bétail, à travers la reconnaissance de la vocation pastorale du ranch de Dolly ;
- l'affirmation de la nécessité de réaliser des aménagements pastoraux et de délimiter un périmètre de sécurité autour des équipements et infrastructures pastorales ;
- le recours à la concertation comme modalité privilégiée d'arbitrage des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales ;
- l'établissement d'un mécanisme de régulation de l'accès du bétail transhumant transfrontalier aux ressources pastorales.

3.4. Eléments d'amélioration à prendre en compte dans le projet de code pastoral

La nouvelle loi qui se donne pour mission d'assurer l'encadrement juridique de l'activité pastorale comporte des insuffisances qu'il convient de corriger, avant son adoption par

l'Assemblée Nationale. Dans le souci de bonifier le projet de code pastoral, il convient de prendre en compte plusieurs préoccupations qui portent sur :

- **l'exigence d'une clarification de l'esprit de la loi :** dans l'exposé des motifs et dans plusieurs articles, le projet de loi laisse une ambiguïté de fond. Le texte reconnaît l'importance de la production pastorale pour l'économie du pays, mais il laisse entendre qu'il faut l'encadrer, la réglementer pour éviter qu'elle soit trop dommageable pour l'environnement ou dérangeante pour les autres acteurs ruraux. Il est indispensable de clarifier l'esprit de la loi, à partir d'une vision positive de l'élevage pastoral. Il est important de rappeler à ce sujet que plusieurs études scientifiques démontrent que dans les zones arides et semi-arides, les systèmes les plus mobiles offrent une productivité plus élevée par animal, tant pour la production laitière que pour la fécondité et la croissance des animaux que celle des systèmes d'exploitation sédentaire ;

- **la définition du statut du foncier pastoral :** 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 ;

- **la sécurisation de l'accès à l'eau :** le code pastoral doit mettre l'accent sur deux exigences importantes qui concernent d'une part l'établissement de systèmes de gestion inclusifs et performants des ressources en eau, et d'autre part, 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. Le code pastoral doit s'intéresser à l'option préconisée dans le cadre de la création de l'Office des Forages, notamment l'instauration du système de gestion privée des forages, sur la base d'appels d'offres. L'expérience du Niger montre qu'il faut éviter de mettre en place un dispositif de monétarisation de l'eau non soumis à un contrôle parce qu'un tel système serait créateur de rente de situation. En revanche, d'autres expériences montrent qu'une gestion des forages par des opérateurs privés peut donner des résultats satisfaisants, en termes d'entretien des infrastructures et de durabilité de leur exploitation. Mais, cela suppose que les opérateurs soient dotés de cahiers des charges et impliqués dans un partenariat avec les collectivités locales et les usagers ;

- **l'indemnisation des dégâts causés par le bétail sur les cultures et les récoltes agricoles :** 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 que prévus dans les textes qui régissent les matières du droit civil ;

- **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 transhumance doit être prescrite par le code pastoral ;

- **la gestion de la transhumance transfrontalière :** à l'instar de plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal doit créer un Comité National de Transhumance qui servira de cadre de concertation pour mieux prendre en charge la problématique de la transhumance (nationale et transfrontalière), à travers l'élaboration et l'application de Plans de Gestion de la Transhumance (PGT)[7];

- **le financement des activités pastorales :** la loi doit reconnaître que le développement, la sécurisation et le renforcement de la viabilité de l'élevage pastoral nécessitent un financement adapté permettant de prendre en charge les besoins liés au secteur.

Au-delà de ces propositions, il est important aussi que le plaidoyer des pasteurs soit porté à un niveau élevé, afin que les décrets d'application puissent être élaborés de façon diligente. Par ailleurs, des mécanismes d'articulation doivent être établis entre le code pastoral, la réforme de l'Acte III de la décentralisation et la réforme foncière.

3.5. Portée et limites de la loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 portant code forestier

Les principales étapes de l'évolution de la gestion des forêts au Sénégal peuvent être retracées comme suit :

- la loi de 1900 a permis au service colonial de l'agriculture et des forêts de reconnaître des droits d'usufruit aux populations locales et d'instaurer un système de permis pour toute exploitation à des fins commerciales ;

- la loi de 1904 (inspirée du Code Civil français) a décrété que "*les terres vacantes et sans maîtres* appartiennent *à l'Etat"*.C'est sur cette base que l'administration coloniale a mis en place le système de l'immatriculation des terres occupées et instauré des droits de propriété privée sur les ressources foncières et forestières (Ribot (1995) ;

- la loi de 1935 a offert à l'administration coloniale la possibilité d'étendre ses prérogatives et de renforcer le contrôle qu'elle exerce sur les espaces et les produits forestiers. Cette loi a non seulement limité les droits d'usufruit des populations, mais aussi instauré des sanctions pour les contrevenants, ainsi que des droits payants (taxes) pour les usages commerciaux ;

- la loi de 1965 a permis à l'Etat d'apporter les ajustements rendus nécessaires par la promulgation, en 1964, de la loi relative au domaine national. Prenant appui sur cette législation foncière, le nouveau code forestier a renforcé le contrôle exercé par l'Etat sur les ressources forestières, en restreignant, de façon drastique, les droits d'usufruit

[7]"Il existe actuellement des accords bilatéraux sur la transhumance entre le Sénégal et les pays limitrophes (Mauritanie et Mali) qui définissent les portes d'entrée, les postes de sorties, les conditions et durée de la transhumance transfrontalière" (propos de Ibrahima, N., personne ressource).

des populations locales (obligation de solliciter des permis de coupe et de payer des taxes). Le Code a attribué au service forestier la responsabilité de la gestion du domaine forestier de l'Etat[8] et celle de la supervision de l'exploitation commerciale des produits forestiers ligneux et non ligneux (attribution de quotas aux exploitants forestiers, choix des zones d'exploitation, évaluation de leur potentiel de production, etc.). La loi a accordé des prérogatives exclusives à l'administration forestière pour la gestion des zones classées (réserves, forêts classées, parcs, etc.).

L'adoption d'une législation orientée principalement vers la satisfaction des besoins (notamment en charbon de bois) et l'instauration d'un système basé sur l'octroi de permis d'exploitation à des acteurs non originaires des régions où les prélèvements sont effectués ont provoqué une dégradation accélérée du patrimoine forestier et une amplification des conflits entre les populations locales et les exploitants forestiers allochtones. Face à ces contraintes, l'Etat a procédé à plusieurs révisions successives de la législation forestière.

Ces réformes ont introduit certaines innovations importantes. Ainsi, la loi adoptée en 1993 a prévu la possibilité du transfert de la gestion des forêts villageoises aux communautés de base, à travers les conseils ruraux qui sont habilités à organiser l'aménagement et l'exploitation de ces massifs sous la supervision du service forestier.

Encadré n° 1 : L'élaboration et l'application de conventions locales pour la gestion des forêts de terroir.

Plusieurs conseils ruraux ont élaboré et appliqué des conventions locales pour gérer des forêts situées sur leurs terroirs. En règle générale, les conventions ont été adoptées sur la base d'une approche participative qui a mis l'accent sur la définition de règles locales régissant la gestion des ressources forestières. Ces expériences montrent que la gestion des ressources naturelles communes est possible, lorsqu'il existe des règles effectives qui contrôlent l'accès et l'exploitation, c'est-à-dire instaurent une régulation de l'accès aux ressources. Il convient de souligner que ces règles ne sont efficaces que si les communautés ont défini des mécanismes de surveillance et des mesures réglementaires visant à sanctionner les transgressions. Par ailleurs, il est indispensable d'établir un cadre de concertation impliquant les différents types d'usagers des ressources forestières (usagers réguliers et temporaires). "Il est nécessaire de repérer les pouvoirs qui s'exercent sur l'utilisation des ressources forestières et d'identifier les ayants droit actuels. C'est pourquoi l'élaboration des règles de gestion engage d'abord les principaux usagers, les communautés concernées et les autorités légitimes et compétentes. Les règles ne seront légitimes que dans la mesure où elles auront été négociées, et si elles s'appuient sur des principes et des autorités légitimes aux yeux des populations. Elles doivent être négociées sur la base des textes et lois en vigueur et des conditions d'acceptation de leur application, par la population" (GTZ Programme Bassin arachidier, 2005[9]).

Mais, certaines dispositions de ce texte contiennent des germes de conflit. En effet, le code a autorisé les conseils ruraux à vendre des droits de coupe sur des parcelles situées dans des forêts relevant de leur terroir. Dans le même temps, il a offert au service forestier la possibilité de délivrer des permis de coupe dans ces forêts et d'y d'installer des exploitants allochtones, sans solliciter l'aval du conseil rural concerné. Cela a engendré de nombreux conflits non seulement entre les populations locales et les exploitants, mais aussi entre le service forestier et les villages qui se considèrent comme propriétaires des massifs forestiers.

[8] Le domaine forestier de l'Etat comprend les forêts du domaine classé au sein desquelles les populations locales exercent des droits très limités (exploitation du pâturage par le bétail et collecte de bois mort) et les forêts du domaine protégé (ou forêts des terroirs villageois).

[9] GTZ Programme Bassin arachidier, 2005 : Convention locale pour la gestion des ressources naturelles du terroir communautaire de Diouroup.

Encadré n° 2 : Les enjeux des conflits autour de l'exploitation des ressources forestières

Les forêts classées et les autres catégories de terres appartenant au domaine classé sont convoitées par de nombreux acteurs ; ce qui entraîne des tensions et des conflits entre les populations autochtones et des groupes d'acteurs allochtones (migrants à la recherche de terres de culture et exploitants forestiers). Ces espaces qui sont localisés pour l'essentiel dans la partie Sud et Sud-Est du pays constituent les rares réserves forestières encore importantes, mais aussi des terres relativement fertiles. C'est pourquoi elles sont prises d'assaut par des migrants provenant du vieux Bassin arachidier, ainsi que par les coopératives d'exploitation forestière spécialisées dans la production de charbon de bois.

Au cours des décennies écoulées, ces coopératives n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle rigoureux pour ce qui concerne les superficies qu'elles devaient reboiser, en contrepartie de celles qu'elles exploitaient. Aussi, se sont-elles contentées, le plus souvent, de créer des chantiers témoins en vue de donner le change et de pouvoir continuer à jouir des quotas d'exploitation. Les populations autochtones, exclues de la jouissance des ressources les plus significatives du domaine protégé par cette politique sélective d'attribution des quotas, se sont repliées dans certaines communautés rurales de Tambacounda sur l'exploitation clandestine des forêts classées.

Dans la zone de Médina Yoro Foula, on assiste à un développement vertigineux de la coupe et de l'exportation clandestine du bois vers le Gambie. Dans l'ensemble de la zone du Sénégal oriental et de la Haute Casamance, l'essor de la culture du coton a entraîné une dégradation des terres et l'empiétement des cultures sur la forêt.

La révision du code forestier intervenue en 1998 (promulgation de la loi n° 98/03 du 08 janvier 1998) a permis d'enregistrer des progrès dans la voie d'une gestion plus participative des ressources forestières conformément à l'esprit de la décentralisation. Pour l'essentiel, les innovations apportées par le code forestier de 1998 portent sur :

- l'attribution d'un pouvoir de gestion conféré aux collectivités locales sur les forêts situées en dehors du domaine forestier de l'Etat ;
- la faculté donnée à l'Etat de confier la gestion d'une partie de son domaine forestier à des collectivités locales dans le cadre d'un protocole d'accord ;
- la possibilité offerte aux communautés locales de mettre en œuvre une gestion contractualisée du domaine forestier qui relève de leur compétence, en s'appuyant sur des personnes physiques ou morales.

"*D'une certaine manière, le code forestier de 1998 est un concentré des progrès réalisés en termes de décentralisation. En effet, ce texte constitue une avancée dans la mesure où il offre aux collectivités locales la possibilité de créer et de gérer les forêts situées dans la zone des terroirs. En outre, il permet aux collectivités locales de profiter davantage de leurs ressources forestières, en bénéficiant d'une partie des taxes et des amendes découlant de l'exploitation du bois et du charbon de bois issus de leurs terroirs. Il faut préciser également que cette législation offre aussi aux populations locales la possibilité de participer à l'aménagement et à la définition des règles de gestion de leurs ressources forestières*" (propos de Daniel, A., personne ressource).

Encadré n° 3 : Présentation des principales dispositions du code forestier portant sur l'aménagement des massifs forestiers

L'article L.17 de la loi dispose que "l'exercice des compétences que l'Etat a transférées sur les forêts et terres à vocation forestière du domaine national aux collectivités locales, ainsi que les obligations qui en découlent pour celles-ci, sont précisées, pour chaque collectivité locale concernée, dans un plan d'aménagement forestier approuvé par le représentant de l'Etat".

Le décret 98-164 du 20 février 1998 (partie réglementaire du code forestier) définit les modalités de conduite de l'aménagement comme suit :

"Article R.11 : L'aménagement forestier comporte un ensemble de techniques de conduite et de traitement des forêts, aux fins de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit.

Le plan d'aménagement forestier consiste en une programmation de l'aménagement, dans le temps et dans l'espace, pour la réalisation de ce profit aux plans économique, social, culturel ou environnemental.

Ce plan d'aménagement est requis pour la gestion de toute forêt dont la superficie est supérieure à vingt hectares. Lorsque la superficie est comprise entre cinq et vingt hectares, le propriétaire ou l'usufruitier peut s'en tenir à un plan simple de gestion.

Le plan de gestion constitue la partie du plan d'aménagement qui contient les décisions sur le découpage de la forêt et le calendrier des coupes. Il contient les principales prescriptions de l'aménagement concernant le programme des exploitations, ainsi que le programme des travaux pendant la durée d'application de l'aménagement.

Article R.14 : Dans le domaine forestier de l'Etat, le service des Eaux et forêts établit les règles de gestion, élabore les plans d'aménagement et les exécute soit en régie, soit par l'intermédiaire de tiers.

Pour les forêts relevant de leur compétence, les collectivités locales élaborent ou font élaborer des plans d'aménagement. Elles peuvent en assurer directement la réalisation ou bien confier, par contrat à des tiers, l'exécution du plan de gestion".

Ces dispositions ouvrent des perspectives intéressantes dans la mesure où elles permettent aux communautés de base de prendre en charge la gestion des massifs forestiers. A travers l'élaboration de plans d'aménagement ou de plans de gestion, les communautés villageoises sont en mesure d'établir des mécanismes de concertation interne et de définition des règles de gestion des ressources naturelles.

Sans occulter les innovations introduites par cette nouvelle législation, il importe de souligner qu'elle recèle des limites liées au fait que le service forestier continue à contrôler les processus décisionnels et la majeure partie des taxes prélevées sur les produits forestiers[10]. En effet, l'article L.5 du code dispose que "le produit des redevances et des adjudications, ainsi que les recettes issues des ventes de coupes ou de produits forestiers divers réalisés par l'Etat sont versés au Fonds forestier national".

Encadré n° 4 : Présentation de certaines dispositions des législations forestières du Niger et du Burkina

La loi n° 2004-O4O du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger dispose (article 15) que "le domaine forestier est composé des forêts domaniales de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que des forêts des privés".

[10] L'article L.5 du code stipule que "le produit des redevances et des adjudications, ainsi que les recettes issues des ventes de coupes ou de produits forestiers divers réalisés par l'Etat, sont versés au Fonds forestier national".

Article 18 : "Le domaine forestier de collectivité territoriales est constitué des forêts légalement acquises selon les moyens du droit écrit par voie de concession octroyées sur le domaine forestier protégé de l'Etat conformément à la législation en vigueur".

Article 25 : "Les forêts privées sont les forêts légalement acquises par les personnes physiques ou morales de droit privé".

Article 27 : "L'accession à la propriété de forêts domaniales par les particuliers se fait par voie de concession individuelle. Celle-ci donne lieu à inscription au dossier rural et à immatriculation au livre foncier".

Article 30 : "La gestion des forêts domaniales se fait conformément aux plans d'aménagement forestier élaborés par l'administration chargée des forêts ou sous son contrôle en concertation avec les populations concernées et, le cas échéant, avec les gestionnaires des forêts. Les plans d'aménagement forestier définissent les opérations et mesures à réaliser dans le temps et l'espace afin de tirer des rendements optimums et soutenus de la forêt, sans porter préjudice à sa capacité de régénération et de production à long terme, à son équilibre écologique et à sa diversité biologique. Les plans d'aménagement forestier sont approuvés par arrêté du Ministre chargé des forêts dans le cas des forêts de l'Etat et par l'autorité compétente décentralisée dans le cas des forêts des collectivités territoriales. Les plans d'aménagement forestier sont ensuite intégrés aux schémas d'aménagement foncier prévus par la législation en vigueur".

Article 47 : "Les ressources forestières peuvent être exploitées à des fins commerciales ou non commerciales".

Article 49 : "Les structures locales de gestion regroupent de plein droit les populations bénéficiaires de droits d'usage coutumiers de la zone concédée. Peuvent également adhérer à la structure locale de gestion, dans des conditions fixées par voie réglementaire, des personnes privées non bénéficiaires de droits d'usage coutumiers".

Article 58 : "L'exploitation à des fins commerciales est dite contrôlée lorsqu'elle s'exerce dans les zones sous aménagement forestier. L'exploitation est dite incontrôlée lorsqu'elle provient des zones non soumises à aménagement forestier. La vente du bois provenant des zones d'exploitation contrôlée s'effectue par l'intermédiaire des marchés ruraux de bois, qui sont des lieux situés en dehors des grandes agglomérations et administrées par les structures locales de gestion".

Le décret N° 2011- 30-/PRES promulguant la loi n° 003-2011/AN du 05 avril 2011portant code forestier au Burkina Faso traite des forêts naturelles, de la faune, de la pêche et de l'aquaculture.

Article 15 : "Les forêts publiques sont réparties entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les modalités de répartition des forêts entre l'Etat et les collectivités territoriales sont déterminées par la présente loi, ses textes d'application et par ceux régissant la composition des patrimoines des collectivités territoriales.

Article 20 : "Le domaine forestier des collectivités territoriales est composé de l'ensemble des forêts situées sur le territoire national, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées et de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'Etat.

Article 31 : "Les personnes physiques ou morales sont propriétaires des forêts qu'elles ont légalement acquises ou qu'elles ont légalement plantées. Les personnes physiques ou morales de droit privé ne peuvent être propriétaires de forêts que moyennant la détention d'un titre régulier de jouissance".

Article 32 : "Les forêts privées sont gérées librement par leurs propriétaires, sous réserve des déclarations d'exploitation et, éventuellement, des restrictions imposées pour la restauration du milieu naturel, en vertu des dispositions réglementaires prises en application du présent code. Les forêts privées supérieures à une superficie données fixée par voie réglementaire font l'objet d'un plan d'aménagement élaboré par les propriétaires et soumis à l'approbation de l'administration forestière".

Article 38 : "La gestion des forêts des collectivités territoriales est assurée par ces dernières, à travers des structures de gestion fondée sur le partenariat. Ces structures sont créées par arrêté de l'autorité compétente de la collectivité territoriale".

Article 39 : "La gestion des forêts se fait conformément aux prescriptions des plans d'aménagement forestier. Les plans d'aménagement forestier sont élaborés par les services forestiers ou sous leur contrôle. Ils sont approuvés

par arrêté du ministre chargé des forêts, lorsqu'ils concernent des forêts de l'Etat et par arrêté de l'autorité compétente de la collectivité territoriale, lorsqu'ils concernent des forêts des collectivités territoriales".

Article 58 : "Toute exploitation forestière à des fins commerciales ou industrielle donne lieu à paiement de taxes et redevances".

Article 65 : "En fonction de leur situation géographique et de la proximité des communautés villageoises, les forêts des collectivités territoriales sont exploitées soit directement par ces collectivités, soit indirectement par les communautés villageoises concernées".

3.6. Forces et faiblesses du nouveau projet de code forestier élaboré en juin 2014

Le Gouvernement a entamé la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE), en s'appuyant sur différents secteurs clés de l'économie et en impulsant des réformes importantes, dont celle de l'Acte III de la décentralisation. L'objectif de cette réforme est de renforcer la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, en vue de donner une impulsion plus forte au développement des terroirs. Au-delà de l'aspiration qui la sous-tend, l'Acte III apporte des innovations importantes, à travers la communalisation intégrale et l'érection des départements au rang de collectivité locale.

Cette dynamique de renforcement de la démocratie locale et de réorganisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales devra aller de pair avec l'application des engagements souscrits dans des accords multilatéraux sur l'environnement (Convention sur la lutte contre la désertification, Convention-cadre sur les changements climatiques, Convention sur la diversité biologique et Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction). Conformément à cette exigence, l'administration forestière a pris l'initiative de réviser certaines dispositions de la loi 98-03 du 08 janvier 1998, en vue de renforcer la nouvelle dynamique impulsée par l'Acte III.

L'exposé des motifs du nouveau projet de code forestier[11] fait observer que l'adoption de la nouvelle loi permettra de :

- mettre en cohérence les dispositions du code forestier avec celles du code général des collectivités locales ;
- renforcer le pouvoir de gestion des collectivités locales sur les forêts situées hors du domaine forestier classé de l'Etat ;
- accroître les recettes forestières et assurer une meilleure répartition entre l'Etat et les collectivités locales ;
- créer les conditions d'une implication accrue du secteur privé dans la gestion des ressources naturelles.

Les dispositions majeures de ce projet de code forestier s'articulent autour de cinq axes :

[11] Le processus d'actualisation du code forestier a été entamé depuis plus d'une décennie. En 2004, un projet de nouvelle législation avait été introduit dans le circuit d'approbation. Depuis lors, six Directeurs nationaux se sont succédés à la tête du service des Eaux et Forêts et le texte a été repris à plusieurs reprises. En ce qui concerne le code de la chasse, il convient de signaler qu'il a été adopté en 1986. Depuis lors, les différentes tentatives d'actualisation du texte n'ont pas connu une suite favorable.

- l'exploitation forestière est soumise aux prescriptions des plans d'aménagement dont l'application permet de : (i) promouvoir des technologies de production propres ; (ii) atténuer, de façon significative, les émissions de gaz à effet de serre ; (iii) préserver la diversité biologique ; et (iv) améliorer les revenus des populations, grâce à la consolidation durable des emplois verts ;
- l'exploitation des produits forestiers dans un massif relevant de la compétence d'une région, d'une commune ou d'une communauté rurale est assujettie à une autorisation préalable du président du conseil régional, du maire ou du président du conseil rural ;
- les revenus issus de l'exploitation forestière sont destinés à alimenter d'une part le Fonds d'intervention pour la surveillance et la conservation du patrimoine forestier et des aires protégées, et d'autre part les Fonds locaux d'aménagement forestier devant servir à appuyer les actions de protection et de conservation du patrimoine forestier ;
- l'exploitation des forêts de terroir aménagées est soumise au paiement d'une redevance prélevée par l'Etat qui doit verser une ristourne à la collectivité locale concernée ;
- les conventions locales bénéficient d'une reconnaissance juridique ; ce qui contribue à renforcer la participation des populations locales dans l'exploitation et la gestion des ressources forestières de leurs terroirs[12].

Encadré n° 5 : Présentation des dispositions du nouveau projet de code forestier relatives à la mise en valeur des forêts

L'article L.38 dispose que "les droits d'exploitation des forêts et des terres à vocation forestière du domaine national appartiennent à l'Etat.

La gestion des ressources forestières du domaine protégé est transférée aux collectivités locales qui, en conséquence, disposent librement de leurs parts de revenus qui en sont issus.

Toutefois, si des formations forestières ont été régulièrement implantées sur le domaine national, sous forme de plantations en plein, d'alignement et d'abris, elles sont la propriété des personnes privées, physiques ou morales qui les ont réalisées, à l'exclusion de toute appropriation du terrain du domaine national".

"Article L.40 : L'exploitation et/ou la valorisation des produits et services forestiers dans les forêts relevant de la compétence des collectivités locales est assujettie à l'autorisation préalable du maire ou du président du conseil rural concerné.

Le permis d'exploitation est délivré par le service des Eaux et Forêts au vu de cette autorisation établie.

Concernant les forêts privées, les propriétaires exploitent et/ou valorisent les produits forestiers, sous réserve du constat du représentant du service forestier et du respect des mesures relatives à la protection de l'environnement, des eaux et des sols arrêtées par le Ministre en charge des Eaux et Forêts.

Article L.41 : Les recettes issues des redevances, des ventes de coupes ou de produits forestiers divers réalisées par l'Etat et les collectivités locales concernées sont versées au trésor public au profit de l'Etat et des collectivités locales.

[12]"De mon point de vue, le point fort du nouveau code forestier est lié au fait qu'il reconnaît les conventions locales, c'est-à-dire toutes les formes d'arrangements locaux entre les différents acteurs. Cette disposition est très importante parce qu'elle constitue une légitimation des choix qui sont faits par les populations locales en matière de gestion des ressources forestières" (propos de Papa, F., personne ressource).

Article L.42 : Les recettes réalisées par l'Etat alimentent un Fonds d'intervention pour la surveillance et la conservation du patrimoine forestier qui contribue à la gestion et à la mise en valeur des ressources forestières nationales.

La création du Fonds et ses modalités d'alimentation et d'utilisation sont définies par décret.

Les collectivités locales, dans le cadre de l'aménagement des forêts relevant de leurs compétences, doivent ristourner une partie des recettes à des fonds locaux d'aménagement forestier dont les modalités de gestion seront définies par décret.

Article L.43 : L'exercice des compétences que l'Etat a transférées aux collectivités locales sur les forêts et les terres à vocation forestière du domaine national, ainsi que les obligations qui en découlent pour celles-ci, sont précisés, pour chaque collectivité locale concernée, dans un plan simple de gestion ou un plan d'aménagement forestier validé par le service des Eaux et Forêts et approuvé par le représentant de l'Etat".

Avec la communalisation intégrale, les communautés rurales dénommées désormais *"communes"* conservent leurs prérogatives en matière de gestion foncière, ainsi que leurs droits sur les forêts de la zone des terroirs.

3.7. Eléments d'amélioration à prendre en compte dans le nouveau projet de code forestier

Les organisations professionnelles rurales devraient saisir l'opportunité qu'offre l'élaboration du nouveau projet de code forestier pour développer le plaidoyer en faveur d'une amélioration significative de la gouvernance des ressources forestières. S'il est vrai qu'il contient des avancées importantes, le nouveau projet de loi doit cependant être bonifié, grâce à la prise en compte des préoccupations portant sur :

- **l'amélioration du système de taxation,** en vue d'en faire un levier apte à contribuer à l'entretien du capital forestier. A cet effet, certaines agences de coopération ont recommandé le renforcement de la fiscalité forestière, à travers l'instauration de concessions pour des opérateurs privés, avec une obligation de dépôt de caution, de paiement de taxe de concession, de superficie et d'abattage ;

- **la réforme de la fiscalité forestière**, en vue d'instaurer une nouvelle clef de répartition des recettes domaniales et contentieuses générées par l'exploitation forestière. Une étude réalisée par Diouf (2004) propose d'allouer une part plus conséquente des recettes domaniales aux collectivités locales : (i) 50 %, lorsqu'il s'agit de forêts de terroir non aménagées et non délimitées ; (ii) 80 %, pour les recettes générées dans des forêts de terroir délimitées et aménagées ; (iii) 70 %, dans le cas de figure de forêts délimitées, mais non aménagées; et (iv) 30 %, lorsqu'il s'agit de forêts classées aménagées. En ce qui concerne les recettes contentieuses, la part allouée aux collectivités locales devrait être révisée à la hausse (70 %) ;

- **l'établissement d'un mécanismes de financement du processus d'élaboration des plans d'aménagement**[13], en vue de permettre aux collectivités locales d'exercer

[13]"Les acteurs qui sont présents sur le terrain déplorent le fait que le déficit de mesures d'accompagnement entrave l'exercice effectif des compétences transférées aux collectivités locales. A titre d'illustration, dans les régions situées au Sud-est du pays, aucune collectivité locale ne dispose de moyens suffisants pour financer

pleinement le pouvoir qui leur est conféré en matière d'exploitation forestière, comme le montre l'exemple du Burkina Faso où le plan d'aménagement est approuvé par l'autorité compétente de la collectivité territoriale, lorsqu'il concerne le domaine forestier des collectivités territoriales ;

- **l'établissement d'un dispositif d'appui à la gestion des produits forestiers non ligneux** (miel, maad, ditakh, bouye, etc.) qui constituent une source importante de revenus, plus pour les commerçants "baolbaol" que pour les populations riveraines des massifs forestiers.

4. Principaux enseignements tirés des initiatives développées en matière d'aménagement et de gestion des ressources pastorales et forestières

Il convient de souligner que les acquis obtenus au cours de la période écoulée dans le domaine de la gestion durable des ressources naturelles restent fragiles, à cause de la faible cohérence entre les politiques sectorielles et transversales. En effet, les processus de planification ne s'intègrent pas toujours dans une démarche et une vision globale de développement agricole et rural. Ainsi, les programmes élaborés apparaissent plus comme des réponses à des engagements internationaux et des tentatives visant à capturer des financements extérieurs. Une telle tendance est encouragée par les démarches adoptées par les agences de coopération, dans la mesure où ces dernières, plutôt que de s'accorder sur les principes d'une approche commune, privilégient, chacune, les processus qui répondent à ses préoccupations.

Dans la mesure où elles ont été conduites isolément, les expériences d'aménagement et de gestion des ressources pastorales et forestières n'ont pas pu s'enrichir mutuellement, à travers un partage régulier d'informations sur les leçons apprises (mécanismes susceptibles de favoriser l'appropriation des initiatives par les groupes cibles, facteurs les plus déterminants dans la production des impacts, etc.).

4.1. Leçons tirées des expériences de gestion des ressources pastorales et d'implication des éleveurs dans le processus de décentralisation

La prise de conscience de l'intérêt que présentent les pratiques de gestion communautaire de l'espace pastoral a permis de faire évoluer la logique des interventions des pouvoirs publics vers une approche de gestion plus décentralisée et mieux intégrée à la base ; ce qui favorisé l'émergence de conditions favorables à l'implication des communautés pastorales dans la gestion des ressources naturelles de leurs terroirs d'attache. A la faveur de cette dynamique, des expériences intéressantes de promotion des Unités Pastorales (UP) et des Plans de Gestion des Parcours (PGP) ont été menées dans plusieurs zones agropastorales et pastorales du pays. Les UP constituent un cadre d'organisation de l'accès et de l'utilisation des

---

l'élaboration d'un plan d'aménagement des forêts situées sur son terroir. De ce fait, les collectivités locales sollicitent l'appui des projets qui conduisent le processus de préparation et de mise en œuvre de ces plans. La conséquence qui en découle, c'est que l'aménagement et l'application des plans sont liés à la durée d'intervention des projets" (propos de Silhoué, D., personne ressource).

ressources disponibles dans les zones pastorales. Ce système d'organisation de l'occupation de l'espace implique l'élaboration d'un plan de gestion qui définit les conditions de l'accès des usagers aux ressources pastorales.

Il convient de mentionner que les expériences de mise en place des UP ont été promues par plusieurs projets, notamment : (i) le Projet de Développement de l'Elevage au Sénégal Oriental (début des années 80) ; (ii) le Projet d'Autopromotion Pastorale dans le Ferlo, à partir de 1985 ; (iii) le Projet d'Appui à l'Elevage (régions de Louga, Saint-Louis et Matam, à partir de 1993) ; (iv) le Projet de Développement Agricole dans le Département de Matam, à partir de 1994 ; (v) le Programme de Gestion Intégrée des Ecosystèmes du Sénégal, à partir de 2003 ; et (vi) le Projet d'Appui aux Filières Agricoles (PAFA) dans le bassin arachidier et la zone sylvo-pastorale.

Encadré n° 6 : Finalités et avantages liés à l'application des plans de gestion des parcours au sein des UP

Conçu comme un instrument de pilotage des UP, les plans de gestion des parcours s'articulent autour des principaux objectifs suivants :

- développer des systèmes organisationnels au niveau des UP, en vue de garantir une gestion durable des ressources pastorales ;
- promouvoir les aménagements pastoraux et mettre en place un système inclusif et pérenne de gestion des points d'eau ;
- favoriser l'insertion des transhumants allochtones au sein de l'UP ;
- améliorer la prise en compte institutionnelle du pastoralisme aux niveaux local et national ;
- renforcer les capacités des communautés locales à prendre en charge la gestion des UP et à assurer la diffusion des bonnes pratiques développées dans le cadre des expériences.

Dans le cadre de l'application du plan de gestion, un droit d'usage pastoral prioritaire est généralement reconnu aux éleveurs au niveau de leurs secteurs et/ou terroirs d'attache. Dans le même temps, le bétail provenant d'autres zones peut accéder aux ressources naturelles, sous réserve du respect par les propriétaires de ces animaux des règles édictées dans la zone où ils s'installent. Cet accès se fait sur la base de négociations entre les transhumants et les responsables du comité de gestion du secteur d'accueil.

Théoriquement, l'expérience de l'application des plans de gestion présente des avantages sur 3 plans au moins :

- elle permet de restaurer le principe de solidarité entre les éleveurs et de partage communautaires des ressources pastorales ;
- elle préserve le droit d'accès prioritaire pastoral reconnu aux éleveurs au niveau de leurs sites d'implantation (campement d'hivernage, terroir d'attache autour d'un puits pastoral, etc.) ;
- elle rétablit la cohérence entre les pratiques pastorales locales et les interventions des pouvoirs publics en matière de gestion des ressources pastorales.

L'expérience des UP traduit une volonté politique de promouvoir un changement organisationnel dans la perspective de la modernisation de l'élevage extensif, à travers une limitation de la mobilité du bétail et la mise en place d'un système de gestion contractualisée des ressources naturelles. A y regarder de près, cette option pose des problèmes, dans la mesure où elle tend à remettre en cause la mobilité qui constitue le fondement du système pastoral.

La viabilité des UP dépend, dans une large mesure de la diversité des formes de mobilité du bétail qui sont développées par les communautés pastorales concernées. Ces formes de mobilité créent des styles différents de gestion des ressources naturelles par les transhumants

et les sédentaires (Ancey et al., 2006[14]). Or, ces spécificités ne sont pas toujours prises en compte dans les approches d'élaboration des UP.

Sur un autre plan, Thébaud (2002[15]) rappelle que "le pastoralisme repose sur un faisceau de droits s'exerçant sur des ressources généralement dispersées, hétérogènes et aléatoires. Néanmoins l'utilisation commune des ressources naturelles continue de poser des problèmes de formalisation conceptuelle aux décideurs politiques. Le fait qu'il n'y ait pas de droit de propriété (ou d'usage) exclusif définissant l'accès aux ressources tend à brouiller les prérogatives qui y sont rattachées. Dès lors, la tentation devient grande de définir des droits de propriété exclusifs, afin de fixer les droits et devoirs rattachés à toute forme d'exploitation de ressources qu'elle soit collective ou individuelle. Le concept d'UP illustre une voie médiane, en élargissant la gestion de l'accès à un groupe de résidents".

Dans le cadre de l'expérimentation des premières générations d'UP, la démarche a consisté à mettre en place un plan de gestion au niveau de chaque unité pastorale. L'accent n'a pas été mis sur les mesures d'accompagnement qui sont pourtant nécessaires, notamment le renforcement des capacités des communautés pastorales en matière de gestion des activités collectives, à travers des programmes de formation ou d'alphabétisation. Par la suite, un investissement plus important a été consenti dans le domaine de la formation (expérience menée par le PAPEL et le PRODAM). En effet, dans le cadre de ces expériences, l'élaboration du plan de gestion de l'UP s'est appuyée sur deux principes de base que sont : (i) la responsabilisation des usagers des ressources naturelles de l'UP ; et (ii) le développement du partenariat entre les acteurs[16].

La démarche inclusive d'élaboration des plans de gestion et la qualité des mécanismes d'implication des populations dans leur mise en œuvre ont favorisé une appropriation de ces instruments par les acteurs concernés (maîtrise du contenu des plans et de la finalité des actions entreprises). Toutefois, le défi de la pérennisation de la dynamique enclenchée se pose avec acuité, après le retrait des projets d'appui. "*Dès que les projets se retirent, les éleveurs reprennent petit à petit leurs anciennes habitudes d'exploitation des parcours. Faute de moyens de fonctionnement, mais surtout à cause de la mal gouvernance, la plupart des commissions de gestion des UP mises en place ont sombré dans la léthargie*" (propos de Daniel, A., personne ressource).Ce point de vue est partagé par un autre interlocuteur qui fait observer que *"les UP sont adossées à des projets et leur fonctionnement dépend entièrement de cet appui extérieur. Lorsque les projets se retirent, le suivi des plans de gestion n'est plus assuré et les pasteurs reviennent à la case de départ"* (Malick, F., personne ressource).

Encadré n° 7 : L'expérience de l'UP de Vélingara telle que perçue par les acteurs concernés

"L'UP a été créée sur la base d'une approche participative qui a permis aux collectivités locales de transférer la gestion des espaces pastoraux aux populations. La mise en place de l'UP s'est faite en plusieurs étapes, à savoir : (i) la sensibilisation des populations sur l'intérêt qu'il y a à créer l'UP et la conduite de concertations ; (ii) la

[14] Wane, A., Ancey, V. et Grosdidier, B., 2006 : Les unités pastorales du Sahel sénégalais, outils de gestion de l'élevage et des espaces pastoraux. in "Développement durable et territoires" [En ligne], Dossier 8.

[15] Thébaud, B., 2002 : Foncier pastoral et gestion de l'espace au Sahel : Peul du Niger Oriental et du Yagha burkinabé.

[16] Afin de favoriser cette responsabilisation des populations, le conseil rural a réparti le terroir en groupements d'intérêt économique (GIE) inter-villageois chargés de gérer les UP, en s'appuyant sur des comités de vigilance mis en place au sein des villages.

tenue d'une réunion du conseil rural pour lancer le processus ; (iii) la réalisation du zonage de l'espace et la délimitation de cinq secteurs au sein de l'UP ; (iv) la mise en place des organes de gestion des secteurs et de l'UP elle-même ; et (vi) l'obtention d'une délibération du conseil rural et de l'approbation de l'autorité administrative".

Les principales instances de gestion de l'UP étaient :
- le Bureau Exécutif de l'UP qui avait pour mission de coordonner l'ensemble des activités de l'UP ;
- le Comité Directeur qui est composé de l'ensemble des délégués des villages qui sont dans le champ de l'UP et qui surveille l'action du bureau exécutif de l'UP ;
- les bureaux des différents secteurs qui étaient chargés de veiller à l'application des règles édictées ;
- les Comités de Gestion (Comité d'accueil, d'orientation et d'installation des transhumants, Comité de lutte contre les feux de brousse, etc.).

"*Les règles de gestion des ressources pastorales ont été définies de manière consensuelle au terme d'une concertation élargie à l'ensemble des acteurs locaux, en l'occurrence aux délégués des villages et aux élus locaux. Le processus a été accompagné par les services techniques qui ont aidé à mettre en cohérence les règles locales avec les législations nationales*".

"*Après le départ du PAPEL, l'UP a connu des difficultés de fonctionnement. Moins d'un an après le retrait du projet, elle a sombré dans la léthargie, faute de moyens pour garantir le fonctionnement des organes de gestion. Les démarches des responsables de l'UP pour mobiliser des ressources financières extérieures sont restées vaines jusqu'en 2011. C'est avec l'arrivée d'un nouveau partenaire, en l'occurrence AVSF, que l'UP a été redynamisée. La faiblesse de l'accompagnement du PAPEL réside dans le fait qu'il n'a pas permis de préparer les populations à prendre le relais du projet et à développer des activités pouvant créer les bases d'une réelle autonomisation*".

"*Les principaux facteurs de viabilité de l'UP résident dans l'appropriation du modèle par les populations depuis sa conception et l'élaboration des règles de gestion, jusqu'à la mise en place des organes de gestion. La principale faiblesse est le déficit de moyens permettant de mettre en œuvre les activités planifiées, de réaliser les aménagements pastoraux et d'entretenir des ouvrages*" (propos de Samba Aliou S. et Ousmane B. anciens responsable des organes de gestion de l'UP).

Les expériences conduites dans les UP appuyées par le PAPEL montrent que les éleveurs peuvent engager des négociations sur les modalités d'accès aux ressources et aboutir à des compromis acceptables par tous les usagers des pâturages et points d'eau. Toutefois, des difficultés surgissent au moment de l'application des règles édictées de façon consensuelle. En effet, chacun cherche des subterfuges pour contourner les règles ou pour se soustraire aux contraintes pouvant découler du respect de ces règles.

Cette situation pose la nécessité d'une instance disposant de la légitimité et de l'autorité suffisante pour faire appliquer les règles. La mise en place d'une telle instance devrait relever de la compétence du conseil rural qui devra assurer, de façon transparente, les arbitrages nécessaires, en tenant compte des intérêts communs aux différents groupes d'acteurs. Dans un tel contexte, il reviendra aux collectivités locales de : (i) valider les protocoles d'entente entre éleveurs ; (ii) nouer les alliances nécessaires au niveau local pour débloquer les situations de crise ; et (iii) favoriser la construction de consensus sur les questions qui interpellent en même temps les éleveurs résidents et les pasteurs transhumants.

Une autre exigence importante porte sur la traduction du plan de gestion des parcours en un code de conduite adopté par consensus par l'ensemble des acteurs concernés. Dans la logique du plan de gestion de l'UP, le code de conduite est l'engagement pris volontairement par les acteurs de se conformer à certains principes et normes dans la conduite de leurs activités. Les objectifs assignés à ce code de conduite visent à :

- assurer le respect des règles édictées en commun et la transparence dans leur application ;
- promouvoir le sens de l'initiative et des responsabilités dans la prise en charge des devoirs et obligations mutuels ;
- définir des normes en matière de gestion des ressources naturelles et de pratiques pastorales.

L'insertion des communautés pastorales dans le processus de décentralisation est perçue comme un moyen permettant de relever le défi de l'accès équitable de l'ensemble des usagers aux ressources naturelles. Il faut mentionner que la gestion des terroirs a été la principale démarche adoptée dans le cadre de l'opérationnalisation de la politique de décentralisation en milieu rural. L'objectif de la gestion des terroirs est de créer les conditions nécessaires à l'établissement de formes d'utilisation des terres qui soient à la fois durables (sans préjudice pour l'environnement, socialement acceptables et économiquement rentables). Cette démarche se fonde sur un certain nombre de principes clés qui concernent l'articulation au contexte local, la flexibilité, la transparence, la participation, la prise en compte du genre et l'interdisciplinarité dans la sélection des instruments.

L'application de la démarche de gestion des terroirs pose de multiples problèmes dont l'un des plus importants concerne la délimitation de l'espace d'intervention. A la différence des terroirs villageois, les terroirs pastoraux sont vastes et leurs limites fluctuent selon les années. Cette situation rend difficile la réalisation de programmes de gestion des terroirs, surtout lorsque l'on a affaire à des systèmes d'élevage mobiles, avec des amplitudes de déplacement relativement importantes. Autrement dit, la politique de décentralisation n'est pas adaptée aux contraintes du pastoralisme. En effet, cette politique ne prend pas toujours en compte la dimension de la discontinuité de l'espace pastoral qui suppose des modes spécifiques de gestion des milieux naturels.

L'expérience des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) a tenté de créer les conditions d'une meilleure prise en compte des activités d'élevage dans la dynamique impulsée par la décentralisation. Elle a été initié pour la première fois dans la communauté rurale de Ross-Béthio, entre 1997 et 1999, dans le cadre d'un partenariat entre le conseil rural et des institutions de recherche, en l'occurrence l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (UGB), l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA) et le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique (CIRAD). Le choix du POAS comme porte d'entrée pour aborder les enjeux fonciers se justifie par le fait qu'une telle initiative permet d'engager une action concrète et directement opérationnelle pour les populations, dans un contexte où l'Etat s'est engagé à promouvoir la décentralisation. "*Le POAS est considéré comme un cadre directeur guidant les gestionnaires locaux pour l'analyse, la planification et la réalisation de l'aménagement et du développement à l'échelle locale. C'est en même temps un outil de dialogue entre populations et institutions, qui peut ainsi enrichir ou infléchir la conduite de toute opération d'aménagement et de développement au regard des contraintes de l'occupation de l'espace ou de leurs répercussions sur celle-ci*" (d'Aquino et al., 2001)[17].

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

Encadré n° 8 : Objectifs et composantes du POAS de Ross-Béthio

Ce POAS s'articule autour de trois objectifs majeurs :

- 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 ;
- 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 ;
- impulsion d'un processus de planification décentralisée du développement 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 les zones de terroir de la communauté rurale de Ross-Béthio ;
- 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, il a été procédé à un zonage de l'espace en délimitant trois types d'occupation des sols :

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

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.

Dans le contexte spécifique du Delta, l'instauration d'un système de zonage vise à favoriser une meilleure insertion des activités productives et à sécuriser les droits fonciers de l'élevage face à l'annexion de l'espace par la culture irriguée. En effet, l'existence de périmètres irrigués et leur extension au détriment de l'espace pastoral constitue une source de conflits potentiels entre les éleveurs et les agriculteurs. Dans un tel contexte, la délimitation de zones réservées au parcours et la définition de règles d'accès aux ressources permettent de réduire les risques de divagation du bétail dans les parcelles cultivées. Le POAS fonctionne donc comme un outil approprié pour la gestion décentralisée du territoire et la clarification des droits d'accès aux ressources naturelles dans le contexte d'une agriculture en voie d'intensification.

Il faut cependant souligner que 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)[18]

Le positionnement dans l'espace politique local 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.

Les enquêtes effectuées par Sakho (2001)[19] révèlent que les décisions de la commission domaniale chargée de gérer les dossiers de demande de terres sont très fortement contestées : "*la commission a dévié de ses objectifs. Elle devait être l'instance par laquelle les conflits d'accès à la terre devaient être réglés. Malheureusement, elle accentue ces conflits en facilitant pour certaines personnes l'accès à la terre (...). Parfois, si tu n'as de quoi payer la cola, ou si tu n'as pas de liens de parenté avec ces gens-là, tu es défavorisé*". Les délibérations portant affectation, désaffectation ou régularisation sont souvent contestées et les terres en litige provisoirement gelées. Dans certains cas, une situation débouche sur des confrontations violentes entre les attributaires et ceux qui revendiquent un droit coutumier.

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 que les agriculteurs accusent les éleveurs "*de laisser délibérément les animaux dévaster les champs*".

4.2. Leçons tirées des expériences de gestion des ressources forestières

Pour répondre aux défis du développement, les pouvoirs publics ont adopté des réformes visant à créer un environnement socio-économique et institutionnel favorable à la promotion des activités rurales et à leur intégration plus poussée dans les circuits économiques. Dans cette logique, les priorités définies s'articulent principalement autour de : (i) l'amélioration de la sécurité alimentaire et énergétique ; et (ii) la promotion de systèmes de gestion durable des ressources naturelles. Dans ce cadre, des efforts ont été consentis sur les plans institutionnel, technique et financier, en vue d'inverser la tendance à la dégradation des ressources naturelles.

Conformément aux orientations du Plan d'Action Forestier du Sénégal, les projets forestiers ont joué un rôle important dans l'évolution des pratiques de gestion des ressources naturelles vers une approche plus décentralisée et mieux intégrée à la base.

---

[18] 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 maîtrisé, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal).

[19] 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 maîtrisé, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal).

Au départ, les stratégies d'intervention se sont articulées principalement autour des activités de sylviculture et ont privilégié les programmes de reboisement conduits en régie. L'échec de ces programmes imputable à plusieurs facteurs (faible implication des acteurs concernés, absence de mécanismes de pérennisation des actions, etc.) a conduit à l'abandon de cette approche au profit de nouvelles démarches fondées sur une compréhension plus globale des ressources en milieu agricole, agro-pastoral et pastoral. *"Les démarches qui ont été mises en œuvre dans le secteur forestier ont beaucoup évolué. Elles sont passées d'une logique de conservation/protection/prohibition/sanction à une dynamique de cogestion qui intègre les communautés dans la gestion des aires protégées, ainsi que dans la mise en place de plans d'aménagement au niveau des forêts communautaires*[20]*"* (propos de Daniel A. personne ressource).

Cette évolution des projets vers une compréhension plus globale des ressources et une approche participative s'est faite de façon graduelle, au travers de nombreuses difficultés. Un tel processus de transition a permis aux projets forestiers d'acquérir une nouvelle perception des problèmes de gestion des ressources naturelles prenant en compte tout à la fois l'évolution des écosystèmes et des systèmes de production. Dans le même temps, les projets se sont orientés vers des stratégies d'intervention articulées autour de l'aménagement des massifs forestiers. Ils ont cherché à s'appuyer sur la participation des acteurs locaux comme levier capable de conduire vers le succès les actions de gestion des ressources naturelles.

Encadré n° 9 : L'expérience des plans d'aménagement forestier dans la zone Sud-est du pays

Des projets forestiers ont conduit une expérience d'élaboration et d'application de plans d'aménagement des massifs forestiers dans les régions de Tambacounda et de Kolda (PROGEDE et Wula Nafaa). La finalité de ces expériences était de promouvoir une gestion communautaire des ressources forestières, en s'appuyant sur le levier de la responsabilisation effective des populations locales dans la protection, la restauration et l'exploitation des ressources disponibles dans les massifs forestiers situés sur leurs terroirs.

Les deux projets ont appuyé la mise en place de structures de gestion comprenant : (i) un Comité Villageois de Gestion et de Développement des Ressources Naturelles (CVGD) au niveau de chaque village concerné ; et (ii) un Comité Inter-Villageois de Gestion et de Développement des Ressources Naturelles (CIVGD), à l'échelle du massif forestier. Ces structures sont habilitées à définir le mode de répartition des revenus générés par l'exploitation des ressources forestières.

L'étude réalisée pour le compte de la Direction des Eaux et Forêts (non datée[21]) souligne que les revenus générés par l'exploitation du charbon de bois connaissent deux modes de répartition, dans la région de Tambacounda :

- le produit de la vente du charbon à un organisme spécialisé dans l'exploitation forestière est réparti comme suit : (i) 82% pour les producteurs du charbon ; (ii) 10% pour le conseil rural; (iii) 5% pour le CVGD; et (iv) 3% pour le CIVGD ;

- le produit issu de la contractualisation de la production de charbon avec un organisme installé dans les parcelles de coupe est réparti comme suit : (i) 75% pour l'organisme concerné ; (ii) 10% pour le conseil rural ; 10% pour le CVGD ; et 5% pour le CIVGD.

[20] "Le plan d'aménagement définit les types d'usages qui sont admis, les modalités de production et d'exploitation des ressources forestières, ainsi que les modalités d'organisation spatio-temporelle de la production" (propos de Papa, F., personne ressource).

[21] Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols, (non datée) : Etude sur l'identification et la capitalisation de bonnes pratiques en GRN.

Il est prévu que les ressources allouées à la CIVGD servent à alimenter un fonds d'appui à l'aménagement de la forêt. Ce mécanisme devrait garantir la pérennisation de l'expérience d'aménagement, en assurant le financement du processus d'élaboration des plans d'aménagement.

La mise en œuvre de l'approche participative dans le cadre des expériences d'aménagement des massifs forestiers pose de multiples défis qui concernent, en premier lieu, l'appropriation de la démarche d'aménagement par les acteurs concernés. Le caractère participatif des exercices d'élaboration des plans d'aménagement est plus fictif que réel dans la mesure où les schémas d'aménagement sont prédéfinis. Les concertations avec les populations ne portent pas sur les orientations du plan d'aménagement et sur les règles du jeu à respecter, mais uniquement sur les conditions d'exercice de ce qui est autorisé et sur les sanctions à infliger pour infraction aux règles fixées.

"Les populations locales n'ont pas la latitude de choisir par elles-mêmes les modalités d'accès et d'exploitation des espaces forestiers. Dans la plupart des cas, les plans d'aménagement ont été orientés par les agents du service forestier et des projets d'appui vers la production de charbon de bois. Cette forme d'exploitation des ressources forestières a été quasiment imposée, de même que les modalités d'exercice de l'activité" (propos de Papa, F., personne ressource). En d'autres termes, les nouveaux dispositifs de gestion se sont focalisés sur l'exploitation du charbon de bois et n'ont pas accordé suffisamment d'attention aux besoins diversifiés qui s'expriment dans les villages : valorisation des produits forestiers non ligneux, surcreusement de mares, délimitation de terres de culture, aménagement de pare-feux, etc.

Sur un autre plan, on constate que les exercices d'élaboration des plans d'aménagement des massifs forestiers ne prennent pas toujours en compte l'hétérogénéité des visions et des intérêts des acteurs en présence. Ces expériences se fondent sur le postulat selon lequel les populations locales perçoivent clairement les enjeux d'une gestion négociée de ces espaces forestiers qu'elles exploitent en commun. En réalité, les villages ne constituent pas des entités sociales harmonieuses et chaque groupe social raisonne ses stratégies plus en fonction de ses intérêts spécifiques, qu'en considération des intérêts communs à l'ensemble de la communauté. Autrement dit, chaque groupe d'acteurs cherche à réajuster ses stratégies, avec pour objectif de maximiser le profit qu'il peut tirer de l'aménagement de la forêt, tout en réduisant les inconvénients qui en découlent pour lui.

Les expériences d'aménagement des massifs forestiers présentent des faiblesses qui sont liées à l'absence de mécanismes de négociation permettant de favoriser un accès équitable des différents groupes aux ressources forestières et de garantir leur représentation au sein des institutions chargées de gérer ces ressources. Cela pose d'autant plus de problèmes que les projets impliqués dans l'aménagement forestier ont choisi de mettre en place de nouvelles structures ad hoc, plutôt que de chercher à optimiser les dispositifs existants.

En plus de l'aménagement forestier, des conventions locales ont été testées sur le terrain pour assurer une meilleure équité dans l'accès aux ressources forestières. L'intérêt de cet outil réside dans le fait qu'il repose sur la concertation et la recherche du consensus. Toutefois, ces expériences suscitent également des interrogations, notamment celles relatives aux conditions à promouvoir pour éviter que les institutions et les avantages liés aux conventions locales soient accaparés par les élites. Autrement dit, le processus de concertation qui est enclenché pour élaborer les conventions locales dépend des rapports de pouvoir et des intérêts en jeu.

En ce qui concerne l'élevage, il convient de souligner que la politique de classement des forêts n'a pas entravé l'accès aux parcours situés dans les aires protégées du bétail originaire des villages riverains. Toutefois, le classement pose un problème qui est lié à l'instauration d'une franchise d'accès à ces parcours pour tous les troupeaux. La perte par les communautés locales du contrôle exercé sur les forêts classées fait qu'elles ne sont plus en mesure de réguler les flux de bétail dans ces zones où les transhumants peuvent s'implanter à leur guise. En revanche, le parcours du bétail peut être réglementé par les collectivités locales dans les forêts situées sur leurs terroirs, en cas de nécessité ou d'aménagement particulier.

Encadré n° 10 : Présentation des dispositions du nouveau projet de code forestier relatives à l'élevage

Article L.31 : Dans les forêts du domaine national, les populations riveraines disposent du droit d'usage sur :
- le ramassage du bois mort et de la paille ;
- la récolte des fruits, feuilles, racines, gommes, résines et miel à des fins alimentaires ou médecines :
- le parcours du bétail et l'émondage des espèces fourragères ;
- la coupe de bois de service destiné à la construction et à la réparation des habitations situées dans le terroir.

Ces droits d'usage n'entraînent aucun droit de disposer des lieux.

Article L.32 : Le droit d'usage est subordonné à l'état et à la possibilité de la forêt. Il peut être restreint ou suspendu par arrêté du Ministre en charge des Eaux et Forêts, en cas de besoin dans les formations du domaine forestier de l'Etat. Le service des Eaux et Forêts en informe les résidents des collectivités locales concernées.
En dehors du domaine forestier de l'Etat, cette compétence est exercée par le président du conseil départemental après avis des communes concernées et du service des Eaux et forêts. La décision du président du Conseil départemental est approuvée par le représentant de l'Etat.

Article L.72 : Toute personne , qu'elle soit ou non propriétaire ou éleveur, qui fait paître ou passer des animaux domestiques dans les parties du domaine forestier de l'Etat fermées au parcours sera condamnée à une amende de 20 000 à 200 000 francs CFA et d'une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement.

Toutefois, pour les parcs nationaux et les réserves, les dispositions prévues par le Code de la chasse et de la protection de la faune sont applicables.

Les animaux trouvés en pâturage ou en passage irrégulier dans le domaine forestier de l'Etat fermé au parcours peuvent être mis en fourrière et leur confiscation peut être ordonnée.

Si l'infraction est commise de nuit ou si elle a lieu sur un terrain reboisé sur lequel la présence des animaux risque de compromettre les plantations, les dispositions de l'article 40 du Code pénal relatives aux circonstances atténuantes ne sont plus appliquées.

Dans ce cas, la confiscation des animaux est obligatoire.

Article L.73 : Les infractions à la réglementation sur l'abattage, l'ébranchage ou l'émondage, sans autorisation, d'essences protégées ou non, en vue de la nourriture du bétail seront punies d'une amende de 20 000 à 500 000 francs CFA et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement.

Article R.55 : Le pâturage et le passage des animaux dans le domaine forestier national sont autorisés. Ils sont, cependant, interdits dans les périmètres de reboisement ou de restauration, dans les parcelles de forêts en voie de régénération naturelle ou dans les zones repeuplées artificiellement, tant que la présence des animaux risque d'endommager les plantations.
Toutefois, ils sont strictement interdits dans les parcs nationaux, les réserves spéciales et les réserves naturelles intégrales.
Le parcours du bétail peut également être réglementé par les collectivités locales concernées en étroite collaboration avec le service des Eaux et Forêts et le service de l'Elevage, en cas de nécessité ou d'aménagement particulier.

Article R.56 : L'abattage d'essences protégées ou non, en vue de la nourriture du bétail est interdit.

Dans les zones pastorales ou sylvo-pastorales, l'émondage des arbres est autorisé à titre de droit d'usage, selon les normes définies par l'autorité compétente.Dans les réserves sylvo-pastorales, les éleveurs sont autorisés à établir des campements provisoires nécessaires à une vie de famille.

5. Regards croisés des acteurs sur les principaux défis à relever, les initiatives développées et les perspectives d'évolution dans les secteurs de l'élevage pastoral et de la foresterie

5.1 Identification des principaux défis à relever dans les secteurs de l'élevage pastoral et de la foresterie

Le regard porté par les personnes ressources interviewées sur les principaux défis à relever dans les secteurs de l'élevage pastoral et de la foresterie met l'accent sur :

- la disparition progressive des écosystèmes, en dépit des efforts de protection et de régénération des milieux naturels. Cet état de fait est lié à plusieurs facteurs, notamment les mauvaises pratiques agricoles, l'exploitation minière (région de Kédougou), l'accroissement des besoins en énergie provenant des ressources ligneuses[22], etc. ;

- le déficit croissant de ressources fourragères découlant de la variabilité et du changement climatique, avec pour conséquence la détérioration des conditions d'alimentation du bétail et l'amplification des flux de transhumance des troupeaux du Ferlo qui se rendent jusque dans la région de Kédougou ;

- la faible efficacité du dispositif institutionnel et législatif régissant la gestion des ressources forestières, avec pour conséquence le développement de l'exploitation clandestine du charbon de bois. *"La fraude est généralement évaluée à 25% de la production de charbon de bois. Plusieurs agents forestiers en poste dans les régions du Sud-est estiment que la fraude peut atteindre 50% du volume exploité"* (propos de Ndiawar, D., personne ressource).

- la fragilisation des droits fonciers des pasteurs, dans un contexte où la notion de *"mise en valeur"* qui est l'un des critères déterminants pour accéder à la terre fait l'objet d'une interprétation restrictive. *"Les pasteurs éprouvent des difficultés pour accéder aux ressources naturelles parce que les conseils ruraux considèrent que seules les activités agricoles dont le marquage territorial est bien visible, constituent une forme de mise en valeur de l'espace rural"* (Malick, F., personne ressource) ;

[22]"Les statistiques du Ministère chargé de l'énergie montrent que c'est le charbon de bois qui constitue 75% de l'énergie domestique consommée au Sénégal" (propos de Ndiawar, D., personne ressource).

- la multiplication des entraves à la mobilité pastorale, avec l'avancée du front de culture dans les réserves sylvo-pastorales, l'occupation des couloirs de passage et des axes de transhumance, la colonisation agricole des bas-fonds, etc. ;

- l'impulsion d'un processus d'intensification et de modernisation de l'élevage dont la finalité est d'amener les pasteurs à modifier radicalement leur système d'élevage intensif ;

- l'inexistence d'un dispositif d'organisation de transhumance qui génère des impacts négatifs sur certains écosystèmes fragiles ;

- le changement d'usage des terres consécutif à l'urbanisation accélérée qui se traduit par l'extension du front urbain au détriment des espaces de culture, et des zones de pâture, surtout dans le bassin arachidier ;

- le déclassement des aires protégées pour les besoins de l'agriculture, notamment dans la région de Saint-Louis ou dans la zone sylvo-pastorale ;

- le faible niveau de structuration des communautés pastorales au sein desquelles "les cadres organisationnels sont faibles, contrairement à ce que l'on observe chez les agriculteurs qui possèdent des organisations professionnelles assez fortes et bien structurées au niveau des différentes filières ; ce qui leur permet de discuter avec l'Etat sur des mesures bien précises concernant l'oignon, la tomate, le riz, etc. Au niveau des filières animales, il n'existe pas encore de dispositifs semblables" (Malick, F., personne ressource).

5.2. Appréciation portée sur l'efficacité des approches développées

Les interlocuteurs rencontrés estiment qu'en matière de foresterie, la principale innovation apportée au cours des décennies écoulée a porté sur la promotion de l'approche basée sur l'aménagement forestier. Cette approche a pour *"objectif de favoriser la participation des populations locales et de créer un cadre d'amélioration de la production et de l'exploitation des ressources forestières. L'intérêt de cette approche réside dans le fait qu'elle a permis d'impliquer dans la filière du charbon de bois les populations des régions de Tambacounda et de Kolda, alors qu'elles ne manifestaient jusque-là aucun intérêt pour une telle activité. Autrement dit le développement de la production organisée du charbon de bois a permis de promouvoir une activité porteuse qui procure des ressources financières substantielles aux populations locales"* (Papa, F., personne ressource).

Analysant les limites de l'approche basée sur l'aménagement forestier, les interlocuteurs ont souligné le fait que :

- le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'aménagement est contrôlé par le service forestier et les projets d'appui ;

- les plans sont orientés exclusivement vers la production de charbon de bois et ne permettent pas de valoriser les produits forestiers non ligneux ;
- les jalons de la pérennisation des dynamiques enclenchées ne sont pas encore mis en place.

5.3. Messages clefs du plaidoyer pour des législations sectorielles abouties

Pour appuyer la mise en œuvre de la campagne de plaidoyer du CNCR dans le cadre de la réforme foncière en cours, il convient de formuler des slogans mobilisateurs qui constituent un concentré des préoccupations des exploitations familiales dont l'activité repose sur la valorisation des ressources pastorales et forestières. Au terme des entretiens avec les personnes ressources ciblées dans le cadre de l'étude, les messages clés formulés sont les suivants :

- sécuriser juridiquement les espaces pastoraux est un impératif pour la paix sociale dans les terroirs et une garantie pour la cohésion nationale ;

- il est impératif de doter les espaces pastoraux d'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 ;

- le bétail a droit autant que les hommes à étancher sa soif. Halte donc à la privatisation de gestion des forages et à la mise en place d'un dispositif de monétarisation de l'eau créateur de rente de situation ;

- communiquer sur le code pastoral et ses décrets d'application constitue une double exigence visant à favoriser une appropriation plus conséquente de ces textes par les éleveurs et une inclusion plus franche de tous les acteurs ruraux dans le processus en cours ;

- la société civile pastorale doit s'engager sur le chemin de son unité retrouvée pour être en mesure d'alerter, en temps réel, sur les problèmes du secteur de l'élevage et les défis posés par l'application du code pastoral ;

- l'heure est venue de sortir des sentiers battus de l'approche d'aménagement forestier qui est conçue comme un moyen de confiscation du pouvoir dévolu aux collectivités locales en matière de gestion des massifs forestiers situées sur leurs terroirs ;

- pour une clé de répartition des recettes domaniales et contentieuses générées par l'exploitation forestière qui garantisse l'entretien et la gestion durable des forêts situées sur les terroirs des collectivités locales ;

- préserver les massifs forestiers constitue à la fois un droit et un devoir pour les collectivités locales, mais aussi un investissement durable pour un futur radieux.

5.4. Etablissement de mécanismes d'articulation entre les législations sectorielles et la réforme foncière en cours de préparation

Les réflexions concertées qui sont développées actuellement dans le cadre de la CNRF offrent l'opportunité de mener des discussions approfondies sur les défis à relever pour améliorer la gouvernance des ressources pastorales et forestières.

En ce qui concerne le foncier pastoral, il semble indispensable d'articuler le code pastoral, en discussion, à la réforme foncière impulsée par la CNRF, en clarifiant les enjeux véritables du débat. Le souci de prendre en compte les enjeux du pastoralisme impose d'impulser une réforme foncière basée sur une approche intégrée et fixant le régime juridique de l'ensemble des activités de production, dans une logique d'aménagement équilibré du territoire. Les dispositions de la nouvelle législation foncière ne doivent pas se limiter 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 de la LOASP). Elles doivent prendre en compte, de façon explicite, plusieurs exigences qui concernent :

- la garantie d'un droit de libre accès des éleveurs aux ressources naturelles, ainsi que l'usage commun des espaces réservés au parcours et au pacage ;
- la reconnaissance du droit à la mobilité comme un facteur essentiel à la viabilité de l'élevage pastoral et agropastoral ;
- l'élaboration de schémas d'aménagement foncier comme élément structurant de la mobilité aux échelles décentralisées.

La prise en compte de telles exigences permet de garantir une mise en cohérence globale de la future législation foncière avec le code pastoral.

En ce qui concerne le secteur forestier, les exigences à prendre en compte portent sur :

- l'identification des leviers pouvant favoriser l'exercice par les collectivités locales de leur pouvoir de gestion sur les espaces forestiers qui sont situés sur leur territoire. Ce renforcement du système de gestion décentralisée des ressources forestières devra aller de pair avec l'adoption de mesures de reddition des comptes qui constituent un gage de transparence ;
- l'établissement de mécanismes permettant aux comités villageois et inter-villageois de tirer réellement profit des avantages de l'aménagement participatif des forêts (ressources financières, renforcement de capacités, etc.) ;
- la prise en compte dans les plans d'aménagement forestier des diverses fonctions que remplissent les massifs forestiers (fonction de production de bois d'énergie, valeurs écologiques, sociales, culturelles et symboliques) ;
- la restructuration du système de la fiscalité forestière, afin de le rendre plus conforme aux intérêts des populations locales et de garantir son fonctionnement transparent.

Bibliographie

André, D., 2014 : Analyse de la gouvernance de la foresterie au Sénégal. Document de travail élaboré pour Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR).

Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols, (non datée) : Etude sur l'identification et la capitalisation de bonnes pratiques en GRN.

FRA, 2010 : Evaluation des ressources forestières mondiales. FAO.

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 maîtrisé, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal).

GTZ Programme Bassin arachidier, 2005 : Convention locale pour la gestion des ressources naturelles u terroir communautaire de Diouroup.

Ministère de l'Elevage, 2011 : Plan National de Développement de l'Elevage (PNDE).Document n° 1 : Diagnostic du secteur de l'élevage.

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 maîtrisé, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal).

Thébaud, B., 2002 : Foncier pastoral et gestion de l'espace au Sahel : Peul du Niger Oriental et du Yagha burkinabé.

Touré, O., 2010 : Eudes de cas sur la vulnérabilité et l'adaptabilité des éleveurs face aux événements dans la commune de Tessékré, au Sénégal. IRAM. Rapport de recherche.

Wane, A., Ancey, V. et Grosdidier, B., 2006 : Les unités pastorales du Sahel sénégalais, outils de gestion de l'élevage et des espaces pastoraux. in "*Développement durable et territoires"* [En ligne], Dossier 8.

Annexe : liste des personnes rencontrées

	Prénoms & noms	**Structure & fonction**
1.	M. Ismaïla Sow	Président de la MDE
2.	M. Moustapha Dia	Antenne nationale du RBM
3.	Mme Fatimata Ka	Responsable du DIRFEL Dakar
4.	M. Chérif Bocar Sy	Responsables des programmes du CERFLA
5.	M. Mamadou Ly	Directeur de l'ONG ARED
6.	M. Abdoulaye Sow	Responsable de l'Union nationale des coopératives des exploitants forestiers
7.	M. Amadou Diallo	Responsable de la fédération des GIE des exploitants Eleveurs
8.	Dr Ibrahima Niang	Ministère de l'Elevage
9.	Dr Sakho	Direction de l'Elevage
10.	Dr Tamsir Diop	ISRA
11.	Dr Malick Faye	FAO
12.	M. Fary Kâ	IFAN
13.	M. Silhoué Diédhiou	Université du Canada
14.	Dr. Papa Faye	IPAR
15.	M. Mamadou Fall	IED
16.	M. Abdoulaye Sow	Responsable de l'Union nationale des coopératives des exploitants forestiers
17.	M. Daniel André	DFCSS
18.	Les membres du bureau de l'UP de Vélingara Ferlo	Vélingara Ferlo, Département de Linguère