



Centre d'Etudes, de Recherche et de
Formation en Langues Africaines



ENTRAIDE PROTESTANTE SUISSE

Note de politique issue d'une évaluation de l'impact des politiques publiques sur le pastoralisme et la gestion des ressources naturelles au Sénégal.

POLITIQUES PUBLIQUES FAVORABLES AU PASTORALISME AU SENEGAL : ENTRE AVANCEES SIGNIFICATIVES ET AMBIGUITES PERSISTANTES



● Les équilibres anciens entre activités agricoles et pastorales bouleversés par de nouvelles concurrences pour l'accès aux ressources naturelles

L'élevage est une activité structurante qui est pratiquée par 73,9 % des ménages ruraux sénégalais¹. Malgré le développement d'un système intensif en milieu périurbain, les systèmes pastoraux et agropastoraux restent largement prédominants puisqu'ils concernent respectivement 32 et 67 % des effectifs de bovins et 35 et 62 % des effectifs de petits ruminants (Ministère de l'Elevage et des Productions Animales, 2016)². Au cours des décennies écoulées, ces systèmes ont connu des reconfigurations importantes, sous l'effet de l'extension du domaine agricole dans plusieurs régions du pays (vallée du fleuve Sénégal, zone du Djolof, régions du Sénégal oriental et de la Haute Casamance). L'expansion des cultures a entraîné une modification progressive des relations entre l'agriculture et l'élevage. Si des formes de complémentarité ont été jusque-là développées, on constate que désormais la cohabitation entre ces deux activités se traduit par un accroissement des concurrences autour de l'accès à l'espace et aux ressources naturelles.

Nul doute que les défis liés à la cohabitation des activités agricoles et pastorales vont renforcer la dynamique de recomposition des espaces ruraux, sous l'effet combiné de deux facteurs principaux :

- a) Face à la saturation des terroirs agricoles et la dégradation des sols, les paysans cherchent à augmenter leurs productions agricoles, en misant principalement sur l'extension des superficies cultivées. Cette stratégie tend à remettre en cause les usages anciens qui privilégient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de pâture pour le bétail ;
- b) L'option des pouvoirs publics en faveur de la promotion de l'agriculture d'entreprise qui s'inscrit dans une dynamique de valorisation des ressources agro-écologiques disponibles contribue à renforcer la prise de contrôle des espaces ruraux par l'agriculture partout où cela est économiquement rentable. **Le Plan Sénégal Emergent (PSE) – cadre de référence de la politique de développement économique et social du pays – ne prend pas suffisamment en compte la rationalité de l'élevage pastoral³**. En effet, les choix du PSE s'inscrivent dans une optique visant à promouvoir un système d'élevage moderne et intensif, en valorisant mieux la production de fourrages, les apports de compléments alimentaires et les résultats de l'amélioration génétique.

1 Sénégal - Recensement Général de la Population et de l'Habitat, de l'Agriculture et de l'Elevage 2013.

2 Ministère de l'Elevage et des Productions Animales, 2016 : Plan national de développement de l'élevage au Sénégal. Version actualisée provisoire.

3 L'option en faveur de l'intensification des productions animales est prédominante, même si le PSE mentionne certaines exigences liées à la mise en place des infrastructures et équipements pastoraux, l'amélioration de la santé animale et la finalisation et l'application du Code pastoral et l'organisation et la professionnalisation des acteurs.

● L'impact ambivalent des politiques publiques sur l'élevage pastoral, d'hier à aujourd'hui

Depuis l'époque coloniale, les objectifs de sédentarisation des éleveurs, de modernisation et d'intensification des systèmes d'élevage sont inscrits au cœur des politiques publiques consacrées au secteur (Barral et al., 1983)⁴. A partir des années 1954, les investissements réalisés au Ferlo dans le domaine de l'hydraulique pastorale (implantation d'un réseau de forages mécanisés à

gros débit) ont conduit à une nouvelle structuration des espaces ruraux et à une modification du système de la mobilité pastorale. L'installation des familles d'éleveurs dans la zone polarisée par les forages s'est faite concomitamment avec la réduction des espaces de régulation situés dans les régions voisines, en particulier la vallée du fleuve Sénégal au Nord et les zones agropastorales au Sud.

Lors de la grande sécheresse de 1972/73, plusieurs observateurs ont imputé la responsabilité de la dégradation des écosystèmes du Ferlo aux effets engendrés par la fixation des éleveurs autour des forages et la surcharge animale qui en a résulté. Une telle lecture des mutations des systèmes pastoraux a inspiré une politique de modernisation de l'élevage qui est fondée sur le présupposé selon lequel l'exigence de la promotion d'un élevage pastoral viable renvoie à la nécessaire harmonisation des effectifs animaux et des ressources disponibles, ainsi qu'à l'amélioration de la productivité et de l'exploitation du cheptel. Cette orientation politique s'est concrétisée à travers l'expérimentation de la formule de la stratification de l'élevage (dans le cadre de la SODESP) et la mise en œuvre d'un projet de ranching (dans le cadre du Projet d'autopromotion pastorale). Dans le prolongement de ces interventions, les pouvoirs publics ont impulsé une dynamique d'introduction d'innovations destinées à stabiliser le bétail et à améliorer la productivité animale, grâce à divers appuis : promotion de l'embouche ovine (opérations « tabaski »), constitution de réserves d'aliments du bétail, complémentation minérale et fourragère, notamment le stockage de la paille de brousse, le développement des cultures fourragères pluviales (niébé) et irriguées (*Pennisetum purpureum*).

Certaines innovations comme l'usage de l'aliment du bétail par exemple sont progressivement adoptées par les pasteurs et les agropasteurs soucieux d'atténuer leur vulnérabilité face aux aléas (variabilité climatique, fluctuation des prix des intrants alimentaires sur les marchés, etc.). En revanche, dans leur majorité, **les éleveurs ne sont pas disposés à modifier radicalement leur système d'élevage pastoral.** L'intensification telle que préconisée ne concerne jusqu'à présent qu'une petite frange d'éleveurs, en particulier une élite locale ayant une forte capacité d'investissement et suffisamment d'influence locale pour obtenir des affectations de terres et mener des pratiques de cultures fourragères très consommatrices en eau⁴. Par conséquent, la mobilité pastorale reste une pratique vitale pour la préservation des écosystèmes fragiles de la zone sylvopastorale du Nord du pays.

Or, cette mobilité du bétail est confrontée à plusieurs facteurs de vulnérabilité qui tendent à l'entraver fortement, notamment le développement des systèmes agricoles sur les marges du Ferlo : au Sud-Sud-Ouest depuis le bassin arachidier, au Sud-Est depuis la région du Sénégal oriental et au Nord-Nord-Est depuis la vallée du fleuve Sénégal.

En parallèle, la densification du réseau de forages à exhaure mécanique depuis 2012 contribue à modifier profondément le maillage des points d'eau à haut débit. De fait, la disponibilité de l'eau n'est plus, ou ne sera bientôt plus, un facteur susceptible de limiter la charge animale en saison sèche. S'il est vrai qu'elle répond aux sollicitations des communautés locales, la multiplication tous azimuts des forages n'en suscite pas moins des interrogations. Ces questionnements portent sur la non prise en compte de l'un des principes majeurs qui sous-tend la gestion de l'eau d'abreuvement, à savoir l'existence d'un lien indissociable entre la disponibilité de l'eau et la possibilité d'exploiter le pâturage, particulièrement en saison sèche.

Sur un autre plan, il convient de mentionner que la politique de décentralisation est source de dommages collatéraux pour l'élevage pastoral dans un contexte où les instances locales de gestion foncière sont confrontées à l'accentuation de la compétition entre des acteurs qui cherchent, chacun, à exercer des droits sur des ressources naturelles qui constituent la base de ses activités de production. Les innovations apportées par **l'Acte 3 de la décentralisation, à travers la communalisation intégrale ne doivent pas faire perdre de vue le fait que l'exercice des missions assignées aux communes en matière de gestion des ressources naturelles est entravé par un déficit de ressources budgétaires, de personnel permanent et de compétences.** La persistance de ces contraintes tend à fragiliser les Unités pastorales (UP) qui cherchent à renforcer leur ancrage dans la décentralisation. On constate que les appuis fournis par les communes sont limités, dans la mesure où elles n'assurent pas le suivi de la mise en œuvre des plans de gestion des UP. En outre, elles ne contribuent pas budgétairement au fonctionnement des UP.

4 Barral, H. et al., 1983 : Systèmes de production d'élevage au Sénégal dans la région du Ferlo. Synthèse de fin d'études d'une équipe de recherches pluridisciplinaires.

5 Barral, H. et al., 1983 : Systèmes de production d'élevage au Sénégal dans la région du Ferlo. Synthèse de fin d'études d'une équipe de recherches pluridisciplinaires.

● L'implication des éleveurs dans l'élaboration des politiques publiques et des législations sectorielles : un processus en dents de scie



Les modalités de la participation des organisations d'éleveurs aux rencontres d'échanges qui se tiennent dans le cadre de l'élaboration des documents de politiques et de la législation sont définies par les responsables des institutions publiques qui assurent le pilotage de ces exercices, en l'occurrence le Ministère chargé de l'élevage et ses démembrements techniques. Il convient de mentionner que l'application de procédures consensuelles et transparentes de sélection des organisations d'éleveurs à impliquer dans l'élaboration des politiques publiques se heurte à deux contraintes au moins : d'une part la multiplicité des cadres organisationnels et l'émettement du mouvement associatif pastoral, et d'autre part l'engagement partisan de certaines organisations d'éleveurs qui accordent la primauté à leurs choix politiques. Face à cette situation, les organisations faîtières des éleveurs doivent assumer pleinement leur part de responsabilité et travailler à : (i) construire une plateforme basée exclusivement sur la défense des intérêts des éleveurs ; (ii) définir ensemble les modalités de leur représentation dans les processus d'élaboration des politiques publiques ; et (iii) élaborer le cahier des charges de leurs représentants.

Dès la publication de la première version de l'avant-projet de code pastoral en 2013, le CERFLA a apporté un appui aux organisations communautaires de la zone du Ferlo, afin qu'elles puissent développer une réflexion concertée sur la nouvelle législation pastorale et la politique globale de développement de l'élevage. Dans ce cadre, l'accent a été mis, entre autres sur : (i) l'organisation de sessions de mise à niveau sur le projet de code pastoral ; (ii) l'appui à la construction d'un argumentaire de plaidoyer en faveur de la préservation des droits fonciers des éleveurs ; et (iii) la formulation de propositions d'amendements à prendre en compte dans la réforme de la législation

pastorale. Après le recueil des propositions formulées par les communautés d'éleveurs en matière de sécurisation de leurs droits fonciers, le CERFLA et les organisations communautaires partenaires ont réalisé un exercice de synthèse basé sur une lecture croisée des apports et propositions provenant du terrain avec l'analyse des composantes du cadre juridique (législation nationale, réglementation communautaire et traités internationaux ratifiés par le Sénégal).

Cependant, les résultats obtenus n'ont pas été valorisés de manière optimale par les organisations d'éleveurs pour influencer les politiques publiques et le processus d'élaboration de la législation pastorale qui est en souffrance depuis près de cinq ans. Cet état de fait s'explique en grande partie par l'émettement du mouvement associatif pastoral qui n'est pas parvenu à mettre en œuvre une stratégie concertée de plaidoyer pour la prise en compte des propositions formulées en matière d'amélioration des politiques publiques et du cadre législatif dédié à l'élevage.

Il convient de souligner que le fait de se positionner sur l'arène locale ou nationale – ce que les éleveurs et leurs organisations tentent de faire – ne suffit pas pour créer un rapport de forces permettant d'influencer les processus décisionnels. Par ailleurs, la dilution des préoccupations des communautés pastorales dans celles de l'ensemble des producteurs ruraux porte préjudice à l'élevage. **Autant le secteur de l'élevage a été le parent pauvre des politiques publiques, autant les communautés pastorales constituent le maillon faible des organisations faîtières nationales regroupant les producteurs ruraux.** Ce constat interpelle les éleveurs sur leur capacité à s'unir autour de l'essentiel, tout en veillant à renforcer leur place au sein des structures faîtières des producteurs ruraux.

● L'appropriation locale des politiques publiques et des cadres législatifs, une dimension oubliée

Le constat d'un faible niveau d'appropriation des politiques publiques par les communautés pastorales apparaît de façon claire dès que l'on examine attentivement : (i) la place des éleveurs et de leurs organisations dans le processus de délibération des politiques publiques ; (ii) les conditions d'appropriation des dispositifs institutionnels de gestion des ressources pastorales ; et (iii) la manière dont les politiques publiques répondent aux priorités et besoins des communautés agropastorales et pastorales.

La dynamique d'émergence des organisations de la société civile pastorale est caractérisée par l'existence de quelques structures actives, suffisamment outillées et capables de porter des initiatives de développement. On distingue de multiples petites organisations locales constituées sous l'impulsion de quelques leaders, mais ne disposant pas de moyens pour développer des activités et devenir de vraies institutions. Dans la

majorité des cas, les collectivités locales et les organisations d'éleveurs du Ferlo se caractérisent par des capacités de gouvernance relativement faibles, ainsi



que par le niveau limité de connaissance et de maîtrise du contenu des politiques publiques et des textes législatifs par les conseillers municipaux et les leaders des organisations d'éleveurs. Un tel constat fait ressortir la pertinence d'un accompagnement de grande envergure focalisé sur le renforcement des capacités et mettant à contribution les services publics pérennes de l'Etat.

● Leviers d'amélioration de la prise en compte de l'ensemble des besoins d'accompagnement des éleveurs dans les politiques d'encadrement agricole et de développement humain

De manière générale, le type d'appui-conseil et les contenus destinés aux éleveurs restent limités à l'encadrement sanitaire et à la diffusion des techniques d'intensification (principalement les cultures fourragères et les technologies de valorisation des sous-produits agricoles). Or, la prise en compte des besoins spécifiques des pasteurs et agropasteurs nécessite l'adoption d'approches adaptées à la mobilité des animaux et au fonctionnement de l'économie familiale pastorale. Le pastoralisme reste à la marge des réflexions sur les dispositifs de conseil qui sont généralement conçus pour répondre aux besoins des exploitations agricoles, au sens strict de la production végétale. Malgré l'évolution des paradigmes et des méthodologies en matière de systèmes de conseil agricole, les spécificités de l'élevage pastoral ne sont pas réellement prises en compte dans le processus

de mutations conceptuelles et opérationnelles. Pour remédier à cette situation, divers acteurs ont impulsé une dynamique de test de certains outils en milieu pastoral (méthodologie du « *bilan simplifié* », approche intitulée « *Individual Household Economy Analysis* », démarche de promotion des « *champs écoles agropastoraux* », etc.). L'utilisation de ces outils en milieu pastoral est une innovation importante parce qu'elle met en exergue des dimensions qui sont jusqu'à présent restées dans l'angle mort des analyses économiques des ménages pastoraux. Toutefois, ces innovations se heurtent à des contraintes conceptuelles et opérationnelles qui méritent de retenir l'attention. Dans l'optique de l'adaptation des outils de conseil agricole à la spécificité du pastoralisme, il est impératif de prêter attention à la manière dont les nouveaux instruments sont mis en œuvre, ainsi qu'à la perception des

différents acteurs concernés par leur utilisation. Ces outils restent pour le moment l'apanage des institutions qui les mettent en œuvre et le débat sur leur adaptation se pose de façon timide dans les sphères de la recherche et du conseil agricole.

Une autre dimension faiblement prise en charge concerne les besoins de développement humain spécifiques aux communautés pastorales.

A cause de la « sectorisation » des politiques publiques, le développement de l'élevage se focalise sur les aspects relatifs à l'amélioration de la productivité animale et à la gestion des ressources pastorales. Dans le même temps, on constate que les départements ministériels en charge des questions de santé humaine, d'éducation et de formation professionnelle ne prennent pas en compte la spécificité des besoins des populations pastorales. Il faut ajouter que ces départements ministériels ne sont pas non plus interpellés par les organisations d'éleveurs. En dépit, d'une politique volontariste d'implantation d'infrastructures publiques d'éducation et de santé en milieu rural, les territoires d'élevage pastoral connaissent un déficit de ressources humaines de qualité. Cela s'explique par l'insuffisance des infrastructures publiques permettant de garantir l'accès aux services sociaux de base pour les éleveurs et leurs familles (centres de santé, écoles, structures de formation professionnelle, etc.).

Il s'y ajoute que cette zone pastorale est faiblement peuplée et n'attire pas les investissements privés non consacrés spécifiquement à la santé animale et à l'alimentation du bétail.

Compte tenu des préoccupations exprimées par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la présente étude, les mécanismes de prise en charge des besoins de développement humain spécifiques aux populations pastorales devraient comporter trois dimensions importantes au moins :

- a) Le renforcement de la capacité des collectivités locales, de la société civile et des familles d'éleveurs à assurer un fonctionnement optimal des écoles primaires, afin de contribuer à garantir la qualité de l'enseignement dispensé aux enfants ayant moins de 15 ans ;
- b) La prise en compte de la spécificité du pastoralisme dans l'ingénierie des formations pour le développement permettrait de disposer d'une offre de formation professionnelle pertinente, articulée à des dynamiques locales porteuses d'un devenir socio-économique pour les jeunes issus du milieu pastoral ;
- c) Le développement de mécanismes de protection sociale adaptés aux réalités de l'élevage pastoral.

