

Rencontre sur les enjeux et défis du pastoralisme en Afrique de l'Ouest

Inter-réseaux, Ouagadougou, le 10 juin 2015

Compte rendu

Inter-réseaux Développement rural a organisé le 10 juin 2015 à Ouagadougou, en marge de son Assemblée Générale, une rencontre autour de deux notes de synthèse portant sur le devenir du pastoralisme en Afrique de l'Ouest.

En 2015, les membres d'Inter-réseaux ont choisi d'initier un cycle thématique prospectif sur le devenir du pastoralisme en Afrique de l'Ouest. Cette initiative a suscité l'intérêt de la Coopération Suisse (DDC), qui porte une attention particulière à ce secteur depuis de nombreuses années. En 2015, elle a notamment lancé un processus de capitalisation de ses interventions avec ses partenaires dans le secteur de l'élevage pastoral en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est et en Asie centrale. La DDC finance également le programme régional d'éducation et de formation des populations pastorales en zones transfrontalières (PREPP). Enfin elle réfléchit à la formulation d'un programme régional de dynamisation de la filière animale.

Grâce à l'appui de la Coopération Suisse, Inter-réseaux a mobilisé plusieurs de ses membres (réseaux d'OP, Issala, IPAR et SNV en particulier) durant le premier semestre 2015 pour réaliser différents produits :

- Un bulletin de veille thématique sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest
Partie 1 : <http://www.inter-reseaux.org/publications/bulletins-thematiques/article/bulletin-de-veille-no263-special?lang=fr>
Partie 2 : <http://www.inter-reseaux.org/publications/bulletins-thematiques/article/bulletin-de-veille-no264-special?lang=fr>
- Une cartographie des principaux acteurs impliqués dans le pastoralisme à l'échelle régionale
<https://www.thinglink.com/scene/661932890069663744>
- Une première synthèse, réalisée avec l'appui d'ISSALA, s'intéressant à la dimension régionale du pastoralisme en Afrique de l'Ouest et à ses implications en termes de politiques publiques.
- Une deuxième synthèse, réalisée avec l'appui de l'IPAR, constituant un état des lieux et une analyse de la prise en compte du foncier pastoral dans les politiques et cadres réglementaires en Afrique de l'Ouest.

La rencontre organisée le 10 juin constituait un point d'étape pour présenter et mettre en discussion les deux synthèses réalisées, en vue de les enrichir collectivement et de réfléchir aux suites à donner à ce premier travail. Les deux synthèses ont été finalisées suite aux échanges et contributions de la rencontre.

La rencontre, modérée par le secrétariat exécutif d'Inter-réseaux, a rassemblé une trentaine de personnes :

- Les réseaux régionaux d'éleveurs, membres d'IR (APESS et RBM)
- Différents membres d'IR : AVSF, D. Diagne, FARM, IED Afrique, IRAM, SNV
- La Coopération Suisse
- Différents partenaires et proches d'Inter-réseaux : L. Barbedette, FEB, IRPAD, VSF Belgique
- Le secrétariat exécutif d'Inter-réseaux

Les synthèses ont d'abord été présentées par Adama Faye (IPAR) et Roger Blein (Issala). Des discussions et échanges avec les participants ont suivi ces présentations.

1. Présentation de l'étude "Etat des lieux et analyse de la prise en compte du foncier pastoral dans les politiques et les cadres réglementaires en Afrique de l'Ouest" par A. Faye de IPAR

Le terme foncier pastoral recouvre des réalités complexes qui renvoient à une gamme diversifiée de ressources localisées dans diverses zones dont l'accès est régi par droits divers. L'objectif de cette synthèse est d'analyser les politiques, les cadres juridiques et réglementaires relatifs au foncier et au pastoralisme mis en place par les Etats et les institutions de la région et d'examiner les initiatives récentes des partenaires en appui au pastoralisme. Elle vise à en tirer des leçons pour mieux envisager l'avenir du pastoralisme et les voies pour sécuriser la mobilité et renforcer la résilience.

Le foncier pastoral, oublié des politiques nationales

Après avoir rappelé l'importance du pastoralisme dans l'économie régionale et les contraintes croissantes pesant sur ce secteur, A. Faye a souligné combien le foncier pastoral constitue une dimension oubliée des politiques publiques nationales. Des stratégies et des programmes visant le développement du pastoralisme ont certes commencé à être développés à partir des années 2000 avec la mise en place des Plans nationaux d'investissements agricoles (PNIA). Il existe aussi des législations innovantes en faveur du pastoralisme au Niger, au Mali et au Burkina Faso. Mais globalement, il subsiste dans tous les Etats de la région des ambiguïtés voire des options peu favorables à la mobilité pastorale.

Une prise en compte insuffisante du pastoralisme par les institutions régionales

Le pastoralisme est également insuffisamment pris en compte par les institutions régionales. Le plan d'action de la CEDEAO pour le développement et la transformation de l'élevage n'a pas repris la composante du PRIA qui aborde les questions foncières. Il s'inscrit en outre dans une logique d'intensification – compris comme sédentarisation - de l'élevage. Le cadre régional réglementant le foncier pastoral présente néanmoins quelques éléments positifs : règles régissant l'accès du bétail aux ressources pastorales dans les zones d'accueil, impulsion d'une dynamique de concertation et de coopération entre certains pays limitrophes, création de comités nationaux chargés de la transhumance dans plusieurs pays... Mais il contient également plusieurs lacunes. Son principal défaut est de n'être que très faiblement appliqué.

De nouvelles opportunités pour une meilleure prise en compte du foncier pastoral ?

De nouvelles perspectives semblent s'ouvrir avec les initiatives récentes des partenaires au développement. Lancé en 2015, le Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS) porté par la Banque mondiale exprime la volonté d'appuyer le pastoralisme au Sahel. Environ 190 millions d'Euros seront consacrés dans six pays (Burkina, Niger, Mali, Mauritanie, Sénégal, Tchad) à des programmes nationaux et transfrontaliers visant l'amélioration de la santé animale, le renforcement de la gestion des ressources naturelles, la facilitation de l'accès aux marchés, la gestion de crise pastorale. Des points d'attention ont toutefois été soulevés par les réseaux d'OP (APESS, RBM, ROPPA). Parallèlement, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en mai 2012, constituent un corpus de principes et de normes en matière de gouvernance des terres, des ressources halieutiques et forestières. Elles ont été élaborées selon un processus largement ouvert et posent des jalons au niveau international pour la défense des droits des pasteurs. Elles constituent une avancée majeure, mais leur application par les Etats est facultative. Il existe des initiatives dans les pays de la région CEDEAO pour mettre en œuvre ces directives.

Trois leviers d'action pour préserver le foncier pastoral ouest-africain

Le foncier pastoral est aujourd'hui dans un contexte de forte concurrence entre les usages de terres (agriculture, urbanisation et aménagements non agricoles, mines, pertes de terres liées à la dégradation, transactions foncières...). Pour préserver le foncier pastoral en Afrique de l'Ouest, l'étude propose trois leviers majeurs :

- 1) œuvrer pour des politiques publiques plus engagées à créer des conditions de préservation du pastoralisme (plaidoyer, recherche...)
- 2) procéder à la relecture et à l'amélioration des cadres réglementaires et législatifs en vue de leur application en tirant les enseignements des expériences actuelles
- 3) développer des aménagements pastoraux permettant de sécuriser la mobilité et d'améliorer la productivité du bétail

En conclusion, il ressort de cet exercice de capitalisation que :

- Le premier défi à relever pour préserver le foncier pastoral est d'ordre politique
- Le deuxième défi porte sur la reconnaissance des droits légitimes des éleveurs et des pasteurs sur les ressources naturelles dans le cadre d'une coexistence pacifique avec les autres usagers légitimes
- Le troisième défi est d'orienter les appuis des partenaires techniques et financiers vers les besoins de sécurisation du pastoralisme dans toutes ses dimensions (économique, sociale et culturelle).

2. Présentation de la synthèse "Vers une prospective régionale sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest" par R. Blein de ISSALA

Des interrogations et doutes chez les décideurs et les éleveurs eux mêmes

De ses entretiens récents, R. Blein a relevé de fortes interrogations sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest. Ces interrogations concernent les éleveurs eux-mêmes, qui doutent pour la plupart de l'avenir de la mobilité. Les décideurs publics dans la région semblent généralement sceptiques. Les ministères en charge de l'élevage dans les pays côtiers sont unanimes : ils souhaitent des politiques d'autosuffisance nationale, pour en finir avec une transhumance jugée archaïque et source de conflits.

Une situation potentiellement explosive

Les tendances actuelles de l'évolution du cheptel (120 millions de bovins, 400 millions de petits ruminants, 650 millions de volailles aujourd'hui) laissent entrevoir une situation potentiellement explosive, si l'on imagine une catastrophe climatique d'envergure dans la région (du même ordre que celles des années 70 et 80, perspective qui est loin d'être improbable dans les années à venir). Ce serait alors des millions de têtes d'animaux sahéliens qui se présenteraient aux frontières des pays côtiers. Cela provoquerait un choc majeur et une situation porteuse de conflits graves.

Un secteur fortement intégré au niveau régional

L'élevage est un des secteurs économiques pour lequel les pays de la région sont les plus interdépendants : 2/3 des animaux de la viande produite dans la région provient des pays sahéliens et il s'agit du premier produit échangé entre les pays sahéliens et les pays côtiers. La logique voudrait ainsi que les politiques régionales en matière d'élevage soient particulièrement interventionnistes. Paradoxalement, c'est le domaine qui a le moins avancé au sein de l'ECOWAP. Les acteurs régionaux sont paralysés et les décideurs doutent de la capacité de l'élevage local à répondre à la hausse de la demande.

Dans la bande côtière la forte croissance démographique, l'urbanisation rapide, et l'émergence d'une classe moyenne de plus en plus importante devraient encore accélérer la croissance de la demande en protéines. Cette dynamique constitue une opportunité pour l'élevage régional et sahélien, mais aussi un risque que l'offre ne suive pas et que des logiques d'intensification ou d'importation extrarégionale au niveau des pays côtiers ne viennent supplanter l'approvisionnement en viande sahélienne.

Le pastoralisme n'est pas qu'un enjeu sahélien. C'est un système de production régionalement intégré, et donc un système avec des enjeux, des bénéfices et des responsabilités communs aux pays sahéliens et côtiers. Une telle vision du pastoralisme permettrait de changer la donne et d'envisager des politiques véritablement intégrées régionalement.

3. Eléments de la discussion et du débat avec les participants : points d'attention supplémentaires pour une réflexion sur le devenir du pastoralisme

Suite à la présentation des deux synthèses, les participants de la rencontre ont débattu d'une série d'enjeux clés pour une réflexion collective sur l'avenir du pastoralisme dans la région.

Investir dans la connaissance

La disponibilité des données est très réduite. Il est difficile de collecter et de diffuser des données sur le pastoralisme. Le RBM a mis en place un observatoire sur les cas de changements d'usage des terres pastorales (OPTIMAOC). Si cet observatoire a avancé au Niger, il est difficile à opérationnaliser ailleurs, notamment à cause de la collecte des données. Il existe un problème de fond sur la fiabilité des données (chiffres se basant sur des estimations de taux de croît réguliers...). Cet aspect est malheureusement peu pris en compte dans les programmes de développement de l'élevage à venir.

Alors que les recensements exhaustifs coûtent très chers, il existe d'autres méthodes de comptage plus légères.

Interroger les éleveurs et faciliter un débat entre éleveurs

L'ANOPER a mené récemment des consultations auprès de 1200 éleveurs au Bénin : celles-ci révèlent de fortes inquiétudes sur l'avenir de l'élevage. Trois raisons expliquent ces doutes : une concurrence croissante sur les ressources, une concurrence croissante sur les marchés avec les nouveaux acteurs, le sentiment que l'Etat ne s'occupe pas d'eux. Les éleveurs ne trouvent pas leur place, que ce soit sur le marché ou dans les politiques publiques. *"Nous parlons de droit. Le pasteur citoyen a-t-il le droit de vivre dans nos espaces ? Aujourd'hui non, ce droit ne lui est pas reconnu."*

Les leaders d'OP ont souligné que les pasteurs devaient s'interroger davantage sur leurs propres pratiques et leur devenir. Les pasteurs doivent avoir un regard critique sur leur modèle et s'interroger sur leur responsabilité dans les évolutions à venir. Ils doivent aller plus loin que le discours visant à prouver que le pastoralisme est le système d'élevage et le mode de valorisation de l'espace le plus efficient dans la région. Ils doivent notamment s'intéresser davantage aux contraintes qui pèsent sur le pastoralisme et – sans attendre que les autorités se décident enfin à agir - identifier les leviers et adaptations permettant de surmonter ces contraintes.

Ils doivent aussi s'interroger sur les inégalités et les divisions propres au monde de l'élevage et du pastoralisme.

Approfondir l'approche « micro » et étudier les stratégies des familles

Attention aux effets de mode : on observe aujourd'hui un élan sur le pastoralisme à cause des problèmes de sécurité, mais en réalité la question du pastoralisme est ancienne, et se joue autant au niveau politique que sur le terrain, et dans la durée. Le pastoralisme doit être étudié au niveau local. Par exemple la perception de l'espace est différente selon les endroits, selon les ethnies. Les stratégies des familles, qui évoluent beaucoup, les pratiques de l'économie mobile (comme l'usage de la téléphonie mobile) doivent être investiguées.

Etudier et prendre davantage en compte le droit coutumier

Dans la région, les législateurs ont échoué sur les questions foncières, car le droit coutumier reste le plus fort. Quel que soit le texte ou règlement formel adopté au niveau national, c'est le droit coutumier qui reste appliqué au niveau local. Si le chef coutumier interdit le passage à un éleveur et son troupeau, celui-ci aura beau contester sa décision en invoquant telle ou telle loi, il ne passera pas. Il est donc nécessaire de mieux comprendre comment le droit coutumier fonctionne. Il existe également des contradictions entre les lois (droit coutumier / droit positif), par exemple au Sénégal.

Plutôt que de garantir un accès libre aux ressources pastorales, option porteuse de conflits, il faudrait plutôt soutenir des pratiques de régulation concertées, des processus de concertation multi-acteurs pour les plans d'aménagement du territoire. Un travail approfondi sur la notion de droit d'usage prioritaire, sur les droits et les obligations qu'ils donnent, ainsi que sur ses limites semble particulièrement pertinent à l'heure actuelle. Il est également nécessaire de clarifier le statut des terres communautaires.

La question de la définition, de la pertinence et de l'applicabilité des droits d'usage communautaires est clé. Les différents acteurs sont confrontés à de nombreux problèmes d'opérationnalisation des concepts et d'appropriation des textes par les communautés pastorales. Il est important de se questionner sur les méthodes de sensibilisation et de vulgarisation de ces textes employées depuis des décennies, et qui ont manifestement échoué.

Regarder ce qui se fait au niveau des collectivités territoriales, notamment pour le foncier

Les solutions concernant le foncier se situent fortement au niveau des collectivités territoriales, qui sont au centre de la gestion du foncier et à l'interface entre le formel et l'informel (droits coutumiers). Dans le contexte actuel de décentralisation, les plans d'aménagements pastoraux sont essentiellement du ressort des collectivités territoriales. Les lois - formelles et informelles - se discutent et prennent effet au niveau local. Il serait intéressant de tirer un bilan de la gestion par les collectivités locales du foncier. Il y a eu par exemple des initiatives d'élaboration de conventions locales, dont on peut déjà tirer des enseignements.

Si l'approche régionale est intéressante pour aborder les questions liées à "l'aval" de la production pastorale, elle trouve ses limites quand on aborde le foncier. Les dynamiques locales prédominent sur la gestion du foncier. Comment dès lors concilier une dynamique régionale prospective avec des micro-politiques locales portées par collectivités ?

Initier une réflexion globale sur l'aménagement du territoire

Les aménagements sont pensés essentiellement pour le développement des activités agricoles. Il y a un combat à mener sur la conception d'ensemble : il faut que ces aménagements pastoraux soient accessibles et qu'il y ait un équilibre entre les investissements sur les aménagements agricoles et pastoraux. Peu de pays ont avancé sur l'aménagement des territoires, sur le « vivre ensemble ». Les recherches dans ce domaine sont peu nombreuses.

La clé se situe dans l'aménagement des territoires, avec l'enjeu de la participation des éleveurs pour une meilleure prise en compte de leurs intérêts. Des stratégies familiales sont déjà en place, il serait nécessaire de mieux les documenter et les connaître.

Prendre conscience de l'urgence d'agir

Le temps est compté. Les politiques sont en train de se décider. Il y a urgence à ce que le balisage des parcours soit terminé sous trois ans.

Les politiques nationales et régionales ne semblent pas avoir conscience de ce qu'est l'élevage et le pastoralisme. Dans les têtes des décideurs politiques, il y a beaucoup de résistance pour reconnaître l'importance de l'élevage pastoral. Il y a un combat à mener auprès des décideurs politiques, et en particulier dans les Etats côtiers. Au-delà de cette reconnaissance, il est nécessaire et urgent de réfléchir en termes prospectifs. Les évolutions des prochaines années commencent déjà à se mettre en place.

"Nous conduisons les yeux sur le tableau de bord mais on prend à peine le temps de regarder si le moteur ne chauffe pas, s'il y a encore de l'essence..."

Etudier les troubles de la jeunesse

La place et les aspirations des jeunes sont clés lorsque l'on considère l'avenir d'un système de production. Les 1200 enquêtes menées au niveau de l'ANOPER témoignent de l'inquiétude des familles quant à l'avenir de leurs enfants. Elles doutent que ceux-ci reprennent l'activité pastorale. Elles déplorent la consommation croissante de drogues et le départ de plus en plus de jeunes au Nigeria, au direction de réseaux extrémistes. Lorsque ces jeunes reviennent au Bénin, ils se mettent à prêcher et entrent en conflit avec les Imams locaux. Cette dimension idéologique et religieuse est clé pour l'avenir du pastoralisme.

Malgré l'importance de la jeunesse et de son insertion dans les systèmes pastoraux pour garantir sa durabilité, le PRAPS a éliminé toute la dimension « Jeunes » et les questions d'éducation. Globalement, le discours actuel sur le pastoralisme est essentiellement centré sur les aspects économiques, très peu sur les enjeux sociaux et les dynamiques au sein des familles. Il serait intéressant de questionner les femmes et les jeunes sur leurs perceptions de l'avenir de l'élevage et du pastoralisme.

Prendre la mesure du problème de l'eau et des parcours

Les questions d'accès à l'eau sont centrales et intimement liées à celles du foncier, notamment dans les zones aménagées (périmètres irrigués) où l'espace est saturé. Les éleveurs constatent que l'accès à l'eau est de plus en plus réduit. Les espaces pastoraux vacants sont ceux où il n'y a pas d'eau. Les autres ont été privatisés ou fermés.

Au Bénin, les éleveurs partagent le constat d'un rétrécissement de l'espace pastoral. Pourtant, les données indiqueraient que 53% de l'espace agricole est non utilisé et « potentiellement disponible » pour des activités pastorales. Lorsqu'on interroge les éleveurs pour comprendre leur perception de rétrécissement de l'espace pastoral, on constate que les problèmes qui se posent sont davantage sur les parcours permettant d'accéder à ces « espaces potentiellement disponibles ». De plus, ces espaces ne sont pas utilisables parce qu'il n'y a pas d'eau.

L'hydraulique pastorale est ainsi un enjeu important à faire ressortir. Il est nécessaire de promouvoir la concertation collective autour des droits d'accès à l'eau et de l'investissement pour aménager des espaces.

Etudier les dommages des industries extractives sur le pastoralisme

La multiplication des mines d'or et d'uranium à ciel ouvert est très destructrice pour les ressources naturelles, et les ressources pastorales en particulier. Les mines artisanales sont autant voire plus nuisibles encore que les mines industrielles (utilisation de cyanure pour l'orpaillage, dont les effets sur les ressources naturelles sont dévastateurs). On est passé de trois à une trentaine de mines sur la région en quelques années.

Etudier les politiques pastorales dans d'autres régions d'Afrique ou d'ailleurs

Il existe des politiques très efficaces sur le pastoralisme qui ont été mises en œuvre dans d'autres régions du Monde (par exemple en Iran). Quels enseignements en tirer ? Est-ce que la notion de système d'élevage intégré au niveau régional existe dans d'autres espaces ? La réflexion pourrait également s'intéresser aux évolutions du pastoralisme en dehors de l'Afrique de l'Ouest, pour en tirer des enseignements.

Conclusion : Une invitation à poursuivre la dynamique de réflexion prospective

Les participants ont exprimé leur intérêt à poursuivre la réflexion sur l'avenir du pastoralisme en Afrique de l'Ouest. Ils ont souligné la nécessité de mettre en place un groupe de travail pour poursuivre les échanges au-delà de cette rencontre très riche.

Cette réflexion pourrait impliquer les membres d'Inter-réseaux engagés sur ce sujet. Les participants estiment qu'Inter-réseaux est un espace pertinent pour réunir une diversité d'acteurs et approfondir des réflexions collectives sur ce thème. Un des enjeux de cette réflexion est de mêler des avis d'experts avec ceux de praticiens, d'hommes et de femmes d'action et de terrain.

Cette rencontre a été réalisée avec le soutien de la Coopération Suisse, SOS Faim Luxembourg et l'Agence Française de Développement

Annexe : liste des participants à la rencontre

1	OUATTARA	Nadia	Inter-réseaux	nadia.ouattara@inter-reseaux.org
2	TUINA	Stéphane	SNV	gtuina@snnworld.org
3	BARBEDETTE	Loïc	Consultant	loic.barbedette@wanadoo.fr
4	TEXIER	Pierre Henry	FARM	texierph@gmail.com
5	DEWA	Mohamadou	APESS	dewamohamadou@yahoo.fr
6	CISSE	Souleymane	IED Afrique	cissesouleye@iedafrique.org
7	BA	Ousmane Mody	Vice président APESS	
8	YOUSSOUFA	Yaya	APESS Cameroun	youssoufayaya24@yahoo.com
9	SOUMARE	Boubacar	RBM	bsoumare@maroobe.org
10	VON SCHULTHESS	Laurence	DDC	laurence.vonshullhess@eda.admin.org
11	DOLIGEZ	François	IRAM	f.doligez@iram.fr.org
12	IBRAHIMA	Aliou	APESS	ibrahimaaliou.apess@gmail.com
13	JACQMIN	Christophe	Inter-réseaux	christophe.jacqmin@inter-reseau.org
14	TEYSSIER	Joël	Inter-réseaux	joel.teyssier@inter-reseaux.org
15	GOÏTA	Mamadou	IRPAD/Afrique	mamadou_goita@yahoo.fr
16	LE CÔME	Catherine	SNV	clecome@snnworld.org
17	DAMIBA	Marius	SNV Burkina	mdamiba@snnworld.org
18	DIAOURE	Abdoulaye	VSF Burkina	a.diaoure@vsf-belgium.org
19	KABORE	Simon Pierre	FEB	kaboresimonpierre@yahoo.fr
20	BOUTROU	Jean Jacques	AVSF	jj.boutrou@avsf.org
21	DIAGNE	Daouda	Consultant	ddiagne2001@yahoo.fr
22	TRAORE	Ousmane	Etudiant	
23	BLEIN	Roger	Issala	roger.blein@bureau-issala.com
24	FAYE	Adama	IPAR	latsouckadam@gmail.com
25	DICKO	Amado Hamdoun	APESS	
26	BA	Ousmane	APESS Sénégal	
26	BOTZMEYER	Alice	Inter-réseaux	alice.bortzmeyer@inter-reseaux.org
27	STUHRENBURG	Liora	Inter-réseaux	liora.stuhrenberg@inter-reseaux.org
28	PELON	Vital	Inter-réseaux	vital.pelon@inter-reseaux.org