



UNION AFRICAINE

Département d'économie rurale et d'agriculture

CADRE POUR UNE POLITIQUE DU PASTORALISME EN AFRIQUE :

**Sécuriser, protéger et améliorer
les vies, les moyens d'existence et les droits
des communautés pastorales**

Octobre 2010, Addis Ababa, Ethiopie

*Traduction en français par
Simone Dreyfus- Gamelon pour le*

GITPA

GRUPE INTERNACIONAL DE TRAVAIL
POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

Table des matières

Résumé	4
1. Introduction	
1.1 Pour une politique panafricaine du pastoralisme	6
1.1.1 Fondements	
1.1.2 Portée et raisons d'une politique panafricaine du pastoralisme	
1.2 Objectifs du cadre pour une politique du pastoralisme en Afrique	
2 Le contexte du pastoralisme africain	11
2.1 Conceptualisation du pastoralisme	11
2.2 Contextes géographique et écologique	12
2.2.1 Région méditerranéenne et saharienne	
2.2.2 Zones sub-sahariennes tropicales et équatoriales	
2.2.3 Zone sud	
2.3. Economie	16
2.3.1 Afrique du nord	
2.3.2 Afrique occidentale	
2.3.3 Afrique centrale	
2.3.4 Afrique orientale	
2.3.5 Afrique australe	
2.4 Contextes sociaux et culturels	19
3. Pastoralisme et politique en Afrique	21
3.1 L'héritage colonial	21
3.2 L'environnement politique postcolonial	23
3.2.1 Tendances négatives : le mythe de « la tragédie des biens communautaires »	
3.2.2 Tendances positives : politiques et législations africaines en faveur du pastoralisme	
3.3 Politique pastorale actuelle et défis du développement	27
3.3.1 Les conflits	
3.3.2 Tendances démographiques	
3.3.3 Tendances globales	
4. Principes, objectifs et programmes du Cadre politique pour le pastoralisme	34

4.1. Principes directeurs	34
4.1.1 Reconnaître les droits des pasteurs	
4.1.2 Mettre en place des processus politiques	
4.1.3 Soutenir le pastoralisme comme mode de vie et système de production	
4.1.4 Reconnaître l'importance de la mobilité	
4.1.5 Régionaliser les approches	
4.1.6 Promouvoir une gestion des risques plutôt que des réponses d'urgence	
4.1.7 Reconnaître les politiques existantes et construire sur elles	
4.1.8 Mettre à jour un Cadre politique	
4.2. Objectifs et stratégies	36
Objectif 1: Sécuriser et protéger les vies, les moyens d'existence et les droits des peuples pasteurs	
Objectif 2: Renforcer la contribution de l'élevage pastoral aux économies nationales, régionales et à l'économie du continent.	
5. Mettre en œuvre le cadre politique	49
5.1 Initier le processus de développement	49
5.2 Etapes de la politique de développement	50
5.3 Programmes de développement pastoral	50
5.3.1. Clarifier les rôles	
5.3.2 Reconnaître le rôle des institutions autochtones	
5.3.3 Consultation des communautés et engagement avec les organisations de la société civile	
5.3.4 Importance des mesures législatives, institutionnelles et opérationnelles	
5.3.5 S'assurer de l'accès aux ressources humaines et financières	
5.3.6 Plan de communication pour une politique de développement pastoral	
5.4 Mise en œuvre	52
5.5 Surveillance du progrès et de la mise en œuvre de la politique pastorale	
5.5.1 Portée et valeur de la surveillance	
5.5.2 Caractéristiques d'un bon système de surveillance	
5.5.3 Définir les mécanismes de surveillance	
5.5.4 Construire un partenariat	
5.5.5 Partage et retour de l'information, documentation	
6. Conclusion	54

Résumé

Le Département d'économie rurale et d'agriculture de la Commission de l'Union africaine a été mandaté pour initier et promouvoir des politiques de développement de l'économie rurale et d'amélioration des moyens d'existence des communautés pastorales. Ce but sera atteint par l'accroissement de leur productivité agricole qui assurera la sécurité alimentaire et renforcera l'usage et la gestion durables des ressources naturelles de l'Afrique.

Le pastoralisme africain est très dépendant des troupeaux, sources de bien-être social et économique, et d'une mobilité stratégique qui permet l'accès à l'eau et aux pâturages dans des zones de grande variabilité des précipitations.

Le pastoralisme est présent partout en Afrique et, dans certaines régions, il est le moyen d'existence dominant. Les pasteurs fournissent les marchés locaux, régionaux et internationaux de façon substantielle et apportent des contributions cruciales (mais souvent sous évaluées) aux économies africaines. Leurs systèmes de production sont très adaptables et répondent constamment aux tendances du marché et aux variations climatiques. La culture pastorale fait partie de l'héritage culturel de l'Afrique, les ressources végétales et animales des zones pastorales sont parmi les plus importantes ressources génétiques du continent.

A l'encontre de ces aspects positifs, la réalité montre que, pour nombre de zones pastorales africaines, les indicateurs du développement humain et de sécurité alimentaire sont parmi les plus bas du continent et, dans certains cas, s'aggravent.

Dressé à partir d'expertises régionales extensives menées depuis 2007, le **Cadre pour une politique du pastoralisme en Afrique** est le premier projet, à l'échelle du continent, qui vise à sécuriser, protéger et améliorer les vies, les moyens d'existence et les droits des pasteurs africains. C'est une plate-forme d'engagement, en vue d'une mobilisation et d'une coordination politique pour le développement du pastoralisme africain, qui met l'accent sur la nécessité d'impliquer pleinement les pasteurs, hommes et femmes, dans les processus régionaux et nationaux de développement dont ils sont censés être bénéficiaires. Il insiste également sur le caractère régional de nombreux écosystèmes pastoraux et, par conséquent, sur le besoin de soutenir et d'harmoniser les politiques des communautés économiques régionales et des États membres.

Le Cadre pour une politique du pastoralisme en Afrique comporte des *principes directeurs* transversaux, deux *objectifs* principaux et un ensemble de *programmes d'action* pour chacun des 2 objectifs suivants :

- 1- Sécuriser et protéger les vies, les moyens d'existence et les droits des pasteurs et assurer l'engagement du continent pour le développement politique, social et économique des communautés et régions pastorales,
- 2- Renforcer la contribution des troupeaux des pasteurs aux économies nationales et régionales du continent.

L'objectif n°1 inclut la nécessité de reconnaître les droits et les contributions économiques, existantes et futures, des pasteurs au développement; cette reconnaissance doit être accompagnée de politiques appropriées et de l'intégration complète du pastoralisme dans les projets et plans de développements nationaux et régionaux.

L'objectif n°2 met l'accent sur le cœur du pastoralisme : les terres de pâtures et les troupeaux. Il insiste sur le besoin d'améliorer la législation des pâtures et d'assurer aux pasteurs la sécurité de leur accès.

L'implication des institutions traditionnelles des pasteurs est essentielle à ce processus.

Les programmes de l'objectif n° 2 comprennent aussi la protection et le développement des troupeaux, la gestion des risques de sécheresse et le soutien à la commercialisation du bétail et de ses produits dans les marchés locaux, régionaux et internationaux.

I. Introduction

1.1 Pour une politique panafricaine du pastoralisme

1.1.1 Fondements

Le pastoralisme est un mode de vie basé principalement sur l'élevage du bétail, notamment des petits ruminants, des bovins et des chameaux. Ce système de production est implanté surtout dans les vastes zones arides et semi-arides africaines, caractérisées par une variabilité de la pluviosité, entraînant l'incertitude de la distribution spatiale et temporelle des ressources aquatiques et des pâtures pour les animaux. Les pasteurs ont développé des systèmes de gestion de leur environnement, basés sur une mobilité bien adaptée à ces conditions difficiles. Bien que les écosystèmes des terres arides soient ceux des terres ancestrales chez les populations traditionnellement pastorales, le pastoralisme est loin d'être statique. Dans de nombreuses régions, les pasteurs savent s'adapter aux tendances nouvelles : possibilités économiques et meilleurs accès aux moyens modernes de communication.

L'importance socio-économique du pastoralisme africain vient de ce que :

- 1) les zones pastorales occupent environ 40% des terres africaines, avec de grandes variations selon les pays,
- 2) le bétail et les activités qui lui sont liées contribuent pour au moins 50 % de la valeur totale de la production marchande et de la subsistance consommées par une famille moyenne de pasteurs,
- 3) en général, les zones pastorales sont peu propices à l'agriculture et l'élevage reste la meilleure possibilité d'exploiter les ressources rares de la biomasse; les pasteurs sont les gardiens des ressources clés disponibles dans les zones arides et semi-arides que le système pastoral contribue à protéger et à sauvegarder.

Les communautés pastorales vivent généralement dans des régions éloignées, isolées et sous-développées. Elles sont très vulnérables et souvent la proie de conflits, de l'insécurité alimentaire. Les services sociaux y sont moins développés qu'ailleurs, les chiffres indicateurs de santé et d'éducation sont au-dessous de ceux des moyennes nationales. Comme dans d'autres régions d'Afrique, la croissance de la population apporte des changements chez les pasteurs et, dans certains cas, augmente leur degré de vulnérabilité et leur dénuement.

Le Département d'économie rurale et d'agriculture de la Commission de l'Union africaine a pour mandat de lancer et de promouvoir des politiques qui contribuent au développement de l'économie rurale, améliorent les moyens d'existence en accroissant la productivité agricole, assurent la sécurité alimentaire et renforcent un usage et une gestion durables des ressources naturelles de l'Afrique. En accomplissant son mandat et en connaissance des difficultés et des possibilités qui se présentent aux zones pastorales, le département a soutenu une série de programmes et de projets ayant pour but d'améliorer la santé et la productivité des animaux, par l'intermédiaire de son bureau technique spécialisé, le Bureau interafricain pour les ressources animales, basé à Nairobi (Kenya).

En collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour les questions humanitaires la Commission a lancé, en juillet 2007 à Isiolo (Kenya), une action pour le développement et la mise en œuvre de politiques en faveur du pastoralisme qui contribueront à sécuriser et à protéger les moyens d'existence et les droits des pasteurs. Les principes de ces politiques contribuent à renforcer les activités de la Commission pour la paix et la sécurité, la coopération, le partenariat et le partage d'un point de vue commun sur l'amélioration des capacités des institutions.

Ce texte est le résultat d'une série de consultations et d'évaluations régionales du pastoralisme, conduites depuis la mi-2007. Un groupe de travail spécialisé a été créé après la première tenue d'un atelier à Isiolo, dont les membres étaient chargés d'articuler les problèmes à traiter avec les modalités de leurs résolutions. Les consultants ont entrepris des évaluations dans chacune des cinq régions d'Afrique, dont les résultats ont été revus et validés dans un atelier tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) en avril 2010. Puis un projet de cadre politique a été établi qui fut discuté et validé dans un autre atelier, tenu à Nairobi (Kenya) en septembre-octobre 2010, auquel ont participé toutes les parties prenantes.

1.1.2 Portée et raisons d'une politique panafricaine du pastoralisme

a) Portée

La politique a toujours été au centre des succès et des échecs du développement des sociétés humaines. Ainsi, le développement des zones pastorales africaines peut-il être favorisé ou entravé par des questions politiques. L'accès aux ressources de ces régions est déterminé par leurs politiques et leurs institutions qui ont donc des conséquences importantes sur l'équité, la productivité et les moyens d'existence. Des ressources foncières limitées ou d'accès incertain, le mode de propriété de la terre, de l'eau et des autres ressources imposent aux

pasteurs des contraintes fondamentales à long terme. En outre, l'insuffisance de la scolarité, des services de santé et de communication, un développement inapproprié du marché, un mauvais accès aux soins au bétail et aux autres services sociaux conduisent au mécontentement, engendrent des injustices, provoquent des conflits, un usage non durable des ressources et la dégradation de l'environnement. En revanche, une politique pastorale appropriée et des réformes institutionnelles donnent de meilleures capacités de gestion aux pasteurs, permettent un accès équitable aux ressources, aux services et garantissent un usage et une gestion durables de l'environnement.

Il est de plus en plus admis que l'élevage de troupeaux est une entreprise économique rationnelle pour les communautés pastorales mais les politiques les concernant doivent aller au-delà des questions de production et commercialisation du bétail. Les pasteurs ont besoin de politiques qui les soutiennent dans des domaines critiques pour eux : les soins médicaux, la scolarité, la tenure foncière, les droits des femmes, la gouvernance, l'ethnicité et la religion. De plus, dans beaucoup de régions, les politiques concernant particulièrement leur mobilité, l'environnement et les conflits doivent être transfrontalières et s'harmoniser du plan local au plan régional. La portée de ces politiques doit prendre en compte le fait que les écosystèmes pastoraux transcendent souvent les frontières nationales et que leur mobilité est écologiquement et économiquement rationnelle.

b) Raisons

Etant donné le caractère transnational du pastoralisme, l'extrême insécurité alimentaire, la vulnérabilité dont il souffre et qui vont en empirant, une politique panafricaine est depuis longtemps nécessaire. Les informations disponibles montrent que les communautés pastorales sont parmi les plus marginalisées, politiquement et économiquement. L'accès aux ressources naturelles dont dépendent leurs moyens d'existence leur est de plus en plus difficile et leur accès aux services socio-économiques et aux infrastructures de base est très limité. Les zones pastorales sont affectées par de violents conflits qui retardent et entravent la croissance économique. Les enjeux de leur développement sont complexes et de plusieurs sortes mais nécessitent qu'on y porte attention en urgence. La pauvreté, la dégradation de l'environnement, la variabilité de la pluviosité, les maladies humaines et animales, les conflits internes et externes doivent être traités simultanément. Des politiques de développement inappropriées, des institutions inefficaces, des relations marchandes injustes et des pressions croissantes sur les écosystèmes pastoraux augmentent les difficultés et empirent la vulnérabilité des pasteurs.

L'engagement pour un **Cadre en faveur d'une politique du pastoralisme en Afrique** est né du besoin d'un projet, à l'échelle du continent, qui s'attaque,

globalement et effectivement, aux nombreux défis qu'affrontent les communautés pastorales. Un tel Cadre politique doit définir les modalités et les principes nécessaires à la compréhension des questions pastorales et au développement et à la mise en œuvre des interventions qui y répondront. En permettant un engagement au niveau des régions et des pays, ce nouveau Cadre jouera un rôle catalytique pour le développement des communautés pastorales. Il donnera un ensemble d'outils africains pour la mise en valeur, à long terme, des moyens politiques, économiques et techniques nécessaires aux pasteurs pour mieux gérer leurs ressources.

1.2 Objectifs du cadre pour une politique du pastoralisme en Afrique

Ce Cadre s'attaquera aux causes de la vulnérabilité du pastoralisme sur le continent. Au sein de la Commission de l'Union africaine, il est justifié par la reconnaissance que la réduction de la pauvreté des pasteurs est nécessaire à la réalisation des Objectifs du millénaire, pour le moins parce que les pasteurs représentent une partie importante de la population dans beaucoup de pays africains. Dans le passé, beaucoup de tentatives de soutien au pastoralisme n'ont pas reconnu sa force et n'ont pas cherché à associer une meilleure représentation des pasteurs à une bonne gouvernance en utilisant des procédures appropriées. Les efforts de développement pastoral doivent se porter au-delà des questions simplement techniques et impliquer les savoirs autochtones, les innovations pour une gestion durable des ressources, une gouvernance efficace et une intégration ultérieure des moyens d'existence des pasteurs dans les possibilités qu'offre un marché en expansion.

Les deux objectifs du **Cadre pour une politique du pastoralisme en Afrique** sont :

1. Sécuriser et protéger les vies, les moyens d'existence et les droits des pasteurs et s'assurer que l'engagement pour un développement politique, social et économique de leurs communautés et des zones pastorales est à l'échelle du continent,
2. Renforcer la contribution de l'élevage pastoral aux économies nationales, régionales et de tout le continent.

Le cadre politique veut, notamment :

- *donner à la fois une vision et une pratique* pour la réalisation des multiples objectifs du développement des zones pastorales : catalyser la volonté politique et activer la prise de conscience chez les intéressés, en inventant des nouveaux modèles de gouvernance

et en accroissant l'efficacité des politiques nationales par leur mise en synergie ;

- *coordonner les efforts collectifs* des parties prenantes pour définir les principes, les processus, les programmes et les moyens pratiques et pour :
 - définir les besoins des communautés pastorales et donner à celles-ci la capacité de participer effectivement à cette définition et aux décisions impliquées par les nouvelles politiques et les innovations envisagées par l'Union africaine,
 - définir les politiques et les investissements qui affectent leurs moyens d'existence et
 - les intégrer dans les économies régionales et nationales et les processus politiques.
- *attirer*, dans les secteurs public et privé, *des investissements durables* et bien gérés y compris ceux qui contribuent au développement des zones pastorales tels que les infrastructures matérielles, la production et la commercialisation du bétail, le développement des ressources aquifères, de l'éducation, du capital humain et des soins médicaux ;
- *développer des programmes* qui assurent l'implication des communautés pastorales dans les processus politiques afin que les besoins des pasteurs soient mieux reflétés dans les politiques nationales et les projets ;
- *définir les moyens pratiques de gérer les risques* donc réduire la vulnérabilité des pasteurs aux événements climatiques tels que sécheresses, inondations et aux conflits ;
- *lier les politiques publiques aux besoins socio-économiques* des communautés pastorales en donnant aux gouvernements, aux pasteurs et autres parties prenantes la capacité de réaliser ensemble le développement durable des zones pastorales ;
- *pratiquer une politique de changement incitative* et des investissements durables et appropriés pour renforcer la viabilité des activités pastorales ;
- *faciliter les processus de coordination et d'harmonisation* ;
- *soutenir de nouvelles approches* pour diminuer l'insécurité alimentaire chronique, casser le cercle vicieux de la dépendance

aux secours alimentaires et stimuler la croissance en augmentant la participation des pasteurs à l'économie de marché ;

- *fournir des guides* pour agir sur des questions critiques pour les communautés pastorales à savoir :
 - 1) l'accès équitable aux ressources naturelles clés (terres, eau, etc.) et aux ressources techniques (nouveaux moyens de communication tels que téléphones portables),
 - 2) maximiser la productivité de l'élevage et renforcer les économies pastorales,
 - 3) donner aux produits de l'élevage un meilleur accès au marché,
 - 4) encourager et faciliter une plus grande participation des pasteurs aux prises de décisions et aux débats politiques,
 - 5) valoriser le pouvoir collectif des pasteurs et de leurs organisations,
 - 6) donner à leurs communautés les possibilités de définir elles-mêmes leurs besoins prioritaires.

2. Le contexte du pastoralisme africain

2.1 Conceptualisation du pastoralisme

Le pastoralisme est le mode de vie et le système de production d'un nombre important d'Africains qui vivent dans les zones arides et semi-arides.

Ses caractéristiques sont :

- un environnement aride ou semi-aride avec une variabilité marquée de la pluviosité sur une année et entre les années,
- un mode d'élevage qui pallie la distribution incertaine et la disponibilité des pâturages ;
- la nécessité d'une mobilité stratégique dans l'accès et l'usage des pâtures .

Quoique cette mobilité soit un trait saisonnier commun aux pasteurs dans les différentes régions africaines, beaucoup de différences interviennent dans les pratiques, selon l'environnement local et le type de bétail. Ces mouvements ne sont pas irrationnels et ne se font pas au hasard mais ils sont hautement stratégiques et répondent aux informations recueillies localement, à une analyse du risque appuyée sur des systèmes traditionnels de gouvernance et de prises de décisions. Ce sont ces éléments techniques et sociaux du pastoralisme, développés et adaptés au cours des siècles, qui permettent que, dans de nombreux pays africains, les troupeaux des pasteurs fournissent en viande le marché intérieur. Dans certaines régions, en outre, l'exportation continue à croître et à répondre aux nouvelles demandes du marché extérieur.

Toutefois, le pastoralisme est en train de changer. Les pasteurs sont de plus en plus vulnérables, du fait des tendances démographiques, des conflits prolongés, de la diminution de leur accès à l'eau et aux pâturages et, dans certaines régions, du changement climatique. La pauvreté, l'insécurité alimentaire et les conséquences de la sécheresse empirent. Ces faits sont à rapporter à l'insuffisance de la représentation politique des pasteurs dans les prises de décisions qui affectent leurs moyens d'existence appauvris, en outre, par leur localisation dans des régions éloignées des centres politiques et économiques. Il existe une tendance à fermer les yeux sur les souffrances des pasteurs à cause de préjugés selon lesquels la dureté de leur vie est induite par leur choix apparent d'un style de vie traditionnel qui inhibe leur capacité d'innover et de s'adapter au changement. Cependant, des exemples africains montrent clairement que les pasteurs sont grandement adaptables et capables d'admettre des nouveaux services et des nouveaux systèmes qui reconnaissent leurs modes de vie et de production. En revanche, ils rejettent les réformes institutionnelles et législatives qui ne prennent pas en compte leurs points de vue et leurs aspirations.

2.2 Contextes géographique et écologique

Les zones pastorales africaines se trouvent dans les régions naturelles suivantes :

- les régions méditerranéennes et sahariennes en Afrique du nord, allant du Maroc à l'ouest à Egypte à l'est, en traversant l'Algérie, la Tunisie et la Lybie ;
- la région sub-saharienne tropicale et équatoriale allant de la lisière du désert du Sahara au nord à la lisière du désert du Kalahari au sud ;
- la région sud comprenant la Namibie, le Botswana, le Zimbabwe, le Mozambique, le Swaziland, le Lesotho et l'Afrique du sud .

2.2.1 Région méditerranéenne et saharienne

Trois zones pastorales distinctes existent dans cette région, nommément : les hautes montagnes, la partie basse et froide de la côte méditerranéenne ; la zone chaude du Sahara. 30 % des terres semi-arides de la côte atlantique de la République démocratique arabe sahraouie et de la Mauritanie sont des zones pastorales.

a) Hautes montagnes

Les zones pastorales de haute altitude se trouvent au Maroc et en Algérie. Ce sont des terres arides à la végétation de steppe, impropres à l'agriculture. De 100 à 400 mm. de pluie tombent pendant l'hiver alors que l'été est généralement chaud et sec. Ces terres sont principalement utilisées pour l'élevage des moutons

et des chèvres, elles sont très sensibles au changement climatique et sont déjà très dégradées.

b) *Côte méditerranéenne*

Ces terres froides et basses ont des similitudes climatiques et écologiques avec les terres hautes décrites ci-dessus. Mais leur climat est froid en hiver et frais durant le reste de l'année

c) *Sahara*

La région pastorale chaude du Sahara est située immédiatement au sud des régions côtières pastorales méditerranéennes. Elle représente approximativement 10 % du désert du Sahara, il y tombe environ 100 mm. de pluie par an, c'est une région très aride.

2.2.2 Zones sub-sahariennes tropicales et équatoriales

Ces zones sont situées entre les deux tropiques. Du nord au sud, elles comprennent :

- a) la zone pastorale saharienne très aride,
- b) la zone pastorale aride du Sahel,
- c) la zone pastorale semi aride soudano-sahélienne,
- d) la zone pastorale subhumide du Soudan et de Guinée,
- e) la zone pastorale humide de Guinée,
- f) la zone pastorale humide de forêts de haute altitude ;

a) La zone pastorale *très aride* du Sahara est une bande de terre située dans sa partie sud. Elle s'étend de la Mauritanie à l'ouest à l'Erythrée à l'est, traversant le Mali, le Niger, le Tchad et le Soudan. L'élevage des chameaux est prédominant, suivi par l'élevage des petits ruminants et des bovins. Les chameaux sont la principale source de revenu, fournissant viande, lait et cuir et le principal moyen de transport dans cette rude partie de l'Afrique. Des journées très chaudes (plus de 40°) et des nuits froides (moins de 15°) sont courantes et la chute annuelle de pluie est au minimum (moins de 150 mm.). La végétation et les accès à l'eau se trouvent dans les oasis. Le contrôle de ces points d'eau constitue une source majeure de conflits qui se règlent souvent de manière traditionnelle.

b) La zone pastorale *aride* du Sahel est située à la limite méridionale du Sahara. De l'ouest à l'est elle s'étend des îles du Cap Vert à la Somalie en traversant le Sénégal, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Tchad, le Sud Soudan et l'Éthiopie. Les chutes de pluie annuelles vont de 150 à 400 mm. et les températures sont généralement élevées (plus de 40°) durant la longue saison sèche et la grande partie de la saison des pluies, relativement

fraîches durant la courte saison des pluies. Les ressources en eau sont généralement rares et la végétation est caractérisée par des arbustes épineux et de l'herbe de steppe. Le paysage est plat, parfois ondulé et ponctué de petites collines. Quoiqu'elles soient recouvertes de végétation par endroits, la plupart de ces terres sont dans un état avancé de dégradation et se régénèrent très peu.

c) La zone *semi-aride soudano-sahélienne* s'étend entre la limite sud du Sahara et le nord de la zone soudanaise. Elle traverse l'Afrique à travers le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Togo, le Bénin, le Niger et le Nigeria à l'ouest, le Cameroun et le Tchad au centre et le Sud Soudan, l'Ethiopie, la Somalie et Djibouti à l'est. Les précipitations annuelles varient entre 400 et 600 mm. Cette zone a une végétation de savane tropicale avec des arbustes épineux caducs et des herbacées. Les pasteurs élèvent différentes espèces animales : bovins, moutons, chèvres, chevaux et ânes. Les contraintes du milieu entraînent des conflits avec les fermiers sédentaires, des incertitudes sur la propriété des terres et des maladies du bétail. Selon la distribution annuelle des pluies et les possibilités de forage, les éleveurs de la zone sahélienne y pénètrent avec leurs animaux. Des arbres et des mauvaises herbes envahissent la zone par endroits ce qui réduit de façon drastique la productivité des pâtures.

d) La zone *subhumide soudanaise et soudano guinéenne* s'étend à travers le Sénégal, la Gambie, la Guinée, le sud du Mali, le sud du Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Nigeria central à l'ouest, le nord Cameroun, le sud du Tchad et le nord de la République centrafricaine au centre et le sud Soudan, le sud de l'Ethiopie, le nord du Kenya et la Somalie centrale à l'est. Les précipitations annuelles vont de 900 à 1.200 mm. C'est une zone de savane arborée aux herbacées annuelles. La forte incidence des maladies du bétail est un gros handicap à la production pastorale. Les agriculteurs sédentaires empiètent par tradition, ou grâce aux délimitations effectuées par le gouvernement, sur les pâturages ce qui provoque de graves tensions avec les pasteurs qui vivent dans l'insécurité de la tenure foncière. Les invasions arborées et de mauvaises herbes endommagent les pâturages .

e) La zone *guinéenne humide* encadre le nord et le sud de la forêt équatoriale humide. L'élevage se limite aux sommets des collines, impropres à l'agriculture et souvent envahis par *Chromolaena odorata*, une racine tropicale qui empêche la pousse des plantes. Le plateau de l'Adamawa et les hautes terres occidentales du Cameroun sont représentatifs de la zone. La température y est relativement fraîche toute l'année. Les précipitations annuelles sont au-dessus de 1.200 mm, la végétation est celle de la savane tropicale avec des herbacées annuelles et quelques épineux nains. Les pasteurs sont souvent des immigrants, progressivement intégrés dans les communautés locales qui se sédentarisent de

plus en plus. La production de l'élevage souffre des maladies des animaux, de la forte humidité et de l'insécurité des droits de propriété.

f) La forêt *humide de haute altitude* se trouve principalement sur les crêtes du Nil congolais dans la République démocratique du Congo (RDC), le Ruanda et le Burundi. La température y est fraîche (de 16 à 18°) toute l'année, les précipitations sont autour de 1.600 mm. Les pâturages sont luxuriants et les maladies du bétail relativement rares. En RDC les pasteurs venus du Soudan, du Burundi, du Ruanda et de l'Ouganda se sont installés depuis le milieu du XVIIIème siècle.

2.2.3 Zone sud d'Afrique australe

Les zones pastorales d'Afrique australe se trouvent principalement au Botswana, au Lesotho, en Mozambique, en Afrique du sud et au Zimbabwe. Comme partout ailleurs, elles sont situées sur des terres arides ou semi arides, caractérisées par une extrême variabilité des chutes de pluie dans l'année ou entre les années. L'intérieur des terres méridionales d'Afrique comporte de vastes zones arides (moins de 250 mm. de pluie par an). De larges portions des zones arides (déserts - le Nama-karro notamment - savanes et brousses épaisses) sont utilisées comme pâturages. Quoique la production de l'élevage soit d'abord dépendante des chutes de pluie, on a développé des modes de gestion du système pastoral pour faire face à l'incertitude climatique et à la variabilité des précipitations.

a) Herbages de terres arides

Ces herbages, partie du Nama-karro, sont situés principalement au nord-ouest de l'Afrique du sud et comprennent le territoire des Bushmen (San) et le territoire du Namaqualand. Bien que la structure de ces herbages soit uniforme, leur composition végétale est d'une grande variété en raison de la diversité de l'environnement, de la dynamique des choix et des modes de gestion. Les terres connaissent généralement des précipitations faibles (moins de 250 mm. par an) et une végétation dominée par des herbacées et des épineux nains.

b) Savanes arides

Les savanes arides situées à l'ouest de l'Afrique du sud, comprennent des parties de la Namibie, du Botswana, de l'Afrique sud et du Zimbabwe. Cette végétation est associée aux sables du désert du Kalahari, elle consiste en une couche arborée d'épineux et d'arbustes caducs et en un sol herbacé.

c) Pâturages semi-arides

Ce sont toutes les terres des prairies et savanes, impropres à l'agriculture commercialisable dont les précipitations sont comprises entre 250 et 800 mm. d'eau par an. Elles se trouvent en Afrique du sud, en Namibie, au Botswana et au Zimbabwe.

d) Karroo ou plateau semi désert

Le plateau semi-désertique du Karroo se trouve dans la partie occidentale de l'Afrique du sud. Il est divisé en deux zones du nord-ouest au sud-ouest : le Nama Karroo au nord et le petit Karroo, dit « charnu » au sud. La végétation du Nama-Karroo est de type steppique, comprenant un mélange d'épineux et d'herbacées annuelles ou pérennes. Les précipitations sont faibles (250 à 450 mm. par an), le climat est favorable à l'élevage des moutons et des chèvres. Au sud, la végétation se compose d'épineux aux feuilles et souches « charnues ». Le climat va d'aride à semi-aride (de 100 à 350 mm. d'eau par an) avec une forte saison d'hiver.

d) Zone épineuse

Cette zone se situe, en Afrique du sud, dans les lignes de drainage, sur les crêtes de la côte sud-est et dans l'intérieur des terres des Monts Drakensberg. Le climat va d'aride à semi-aride, les précipitations sont faibles (100 à 350 mm. par an) avec une forte saison d'hiver.

2.3. Economie

La contribution du pastoralisme aux économies nationales est couramment exprimée en termes de pourcentage du PIB (produit intérieur brut) qui, à son tour, est calculé en coefficients de production et par rapport à la population des animaux d'élevage. Mais les indices de PIB sont des mesures indirectes et dépendent, pour une part, des estimations de ce que représentent les troupeaux des pasteurs dans le total du bétail national. En général, le pastoralisme représente de 10 à 44 % du PIB des pays africains. Les pasteurs sont estimés à 268 millions de personnes (plus d'un quart de la population totale) vivant dans environ 43 % des terres du continent.

Les statistiques officielles tendent à sous estimer les importants bénéfices économiques du pastoralisme. Ceux-ci incluent la consommation familiale des produits de l'élevage, particulièrement du lait pour les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitant. Le bétail est aussi utilisé pour le transport, la traction des charrues, la location aux commerçants et aux fermiers. Le fumier améliore la qualité du sol et, séché, sert de combustible, les peaux ont des usages domestiques variés. Dans les communautés pastorales, le bétail est à la base

d'un système traditionnel de soutien social et d'assurance contre les dommages. Tous les événements sociaux d'importance et les cérémonies sont marqués par des échanges de bétail à l'intérieur ou entre les familles. Le prix de la fiancée, la dot s'accompagne de transactions sur le bétail.

Les économies pastorales sont très sensibles aux termes de l'échange entre bétail et céréales. La plupart des familles de pasteurs obtiennent les compléments alimentaires nécessaires, que l'élevage ne leur fournit pas, en vendant des animaux contre des céréales (maïs, sorgho). Les termes de la transaction sont particulièrement importants pour les plus pauvres car, en cas de sécheresse, le prix du bétail baisse tandis que celui des céréales augmente. Ceci explique, en partie, le haut degré d'insécurité alimentaire dans les zones pastorales, dont souffrent en particulier les enfants quand la production laitière se tarit.

L'économie des écosystèmes pastoraux est également sensible au changement climatique. Des recherches débutantes montrent le potentiel des vastes pâturages africains dans le domaine de la production et de la commercialisation du carbone.

2.3.1 Afrique du nord

En Afrique du nord les communautés pastorales vivent sur les terres sèches marginales qui couvrent de 22 millions 300.000 ha. en Libye à 32 millions 400.000 ha. en Algérie. Pour toute l'Afrique, c'est en Algérie que le sous secteur de l'élevage apporte la plus forte contribution (50%) au PIB agricole. Ceci montre l'importance socio-économique du pastoralisme dans cette partie du continent.

2.3.2 Afrique occidentale

En Afrique occidentale les économies nationales sont de tailles très variables. La contribution de l'élevage au PIB agricole va de 5% en Côte d'Ivoire à 44% au Mali. L'élevage fournit des emplois à environ 50% de la population économiquement active. Il est un important facteur d'intégration dans la région car les bovins, les moutons et les chèvres sont les principales exportations des pays enclavés du Sahel vers les pays côtiers humides et sub-humides. Toutefois, l'apport régional en viande et en produits laitiers est très inférieur à la demande et nécessite un vaste réseau d'importations qui est appelé à s'accroître à l'avenir.

2.3.3. Afrique centrale

Au Tchad, au Cameroun et en République centrafricaine particulièrement, le pastoralisme joue un rôle majeur dans la production. Sa contribution au PIB est

estimée à 27% au Tchad, 13% au Cameroun et 9% en RCA. Le niveau de pauvreté des communautés pastorales est plus élevé, de 44%, que la moyenne. Le commerce intra régional et les produits de l'élevage caractérisent la région, les trois pays cités exportant vers la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, Sao Tome et Principe. Cependant, une différence de prix importante a été relevée, allant de 32% entre le Cameroun et le Gabon à 118 % entre le Tchad et la Guinée équatoriale. Malgré le pouvoir d'achat élevé des pays producteurs de pétrole (République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tome et Principe) ils ont peu de capacité d'absorber les produits d'élevage importés du fait de leur faible population. C'est pourquoi le Tchad vend la plupart de son cheptel sur pied au plus important marché du Nigeria très peuplé.

Dans la zone de forêt humide d'Afrique centrale, les pays qui sortent d'une situation de conflits (RDC, Ruanda et Burundi) ont de nombreux défis à relever pour se développer. Ainsi, le niveau de pauvreté va de 57% au Ruanda à 71 % en RDC où le niveau de pauvreté des communautés pastorales (80 %) est plus élevé que la moyenne nationale. Au Burundi le secteur de l'élevage contribue pour 14% au PIB national et pour 29 % au PIB agricole.

2.3.4. Afrique orientale

La comparaison de l'Afrique orientale avec les autres régions montre la multiplicité des traits culturels et socio-économiques du pastoralisme. Cette région inclut le Sud Soudan et la Somalie qui sont les plus grands exportateurs de bétail vers les pays du Golfe, tandis que l'Ethiopie exporte quelque peu, de façon informelle, à travers la Somalie et plus formellement vers les États du Golfe, l'Égypte, le Soudan et d'autres. La plupart du bétail dirigé vers ces marchés provient du pastoralisme. Les équipements pour l'exportation, le long de la côte nord de la Somalie et à Djibouti s'accroissent, fruits souvent d'investissements privés. L'Afrique orientale est exploitée pour le tourisme et la protection de la nature sauvage, particulièrement au Kenya et en Tanzanie ; on ne sait toutefois pas dans quelle mesure les bénéfices de ces exploitations reviennent aux pasteurs. Les zones pastorales possèdent des réserves substantielles de pétrole, de minerais et de gaz naturel.

Au Soudan, le secteur de l'élevage pastoral contribue pour 80% au PIB de l'agriculture. En Ethiopie, l'industrie du cuir, qui en dépend, est la deuxième source de devises, après le café. De récentes estimations du secteur de l'élevage, effectuées par le gouvernement, montrent qu'il est largement sous-évalué. En Ouganda, les pasteurs et les petits éleveurs sont à la quatrième place pour la rentrée de devises étrangères. Le Kenya et la Tanzanie ont de vastes terres arides occupées par les pasteurs qui fournissent substantiellement le marché intérieur de la viande.

2.3.5 Afrique australe

En Afrique du sud le pastoralisme représente 60% des troupeaux du pays et le secteur de l'élevage, incluant le pastoralisme, est un important exportateur de viande vers la Namibie voisine. Le secteur pastoral de Namibie contribue pour 3% au PIB général et pour 28 % au PIB agricole. Les pasteurs namibiens possèdent 80% du cheptel national qui fournit un tiers du revenu des foyers traditionnels. Il semble que le pastoralisme joue un rôle moins important dans les économies du Lesotho, de Mozambique, du Zimbabwe et de l'Angola.

2.4 Contextes sociaux et culturels

Avec 268 millions de pasteurs africains, le pastoralisme est au cœur de la culture, de l'histoire et de l'héritage de l'Afrique. Comme d'autres peuples africains, les pasteurs ont leurs propres langues et traditions, de riches corpus de littérature orale et écrite, de poésie, de chants et de musiques.

Le bétail et la gestion des ressources naturelles requièrent, de la part des pasteurs, des actions collectives bien organisées, surtout dans les rudes environnements où ils vivent. Ils doivent s'organiser pour diviser les troupeaux et déplacer les animaux vers des pâtures éloignées, pour contrôler l'accès aux pâtures communautaires, pour gérer l'abreuvement du bétail et assurer la sécurité. C'est pourquoi leurs sociétés et l'autorité sont fortement organisées. Dans les écosystèmes pastoraux méditerranéens, sahariens et sahéliens l'islam est la religion commune et la loi islamique inspire souvent les règles d'accès à l'eau et aux pâturages. La tradition pastorale fait de la terre une ressource communautaire.

Bien qu'il existe souvent des conflits entre pasteurs et fermiers sédentaires il y a aussi de nombreux exemples de coexistence pacifique et d'échanges économiques bénéfiques aux deux groupes. Par exemple, les communautés pastorales du Sahel pratiquent une transhumance basée sur des accords passés entre leurs dirigeants traditionnels et ceux des agriculteurs. Il s'agit d'une exploitation commune de pâturages s'étendant des plaines humides du Logone à l'extrême nord du Cameroun au lac Léré, au Tchad.

La valeur sociale du pastoralisme réside aussi dans les systèmes autochtones d'aide qui, à des degrés divers, assistent les membres les plus pauvres de la communauté. Ces systèmes s'appliquent aux foyers qui ont relativement peu d'animaux ou qui en ont soudainement perdu à cause de maladies, d'inondations ou pour d'autres raisons, ainsi qu'aux foyers dirigés par des femmes. L'aide consiste en prêts ou dons de bétail ou de produits d'élevage. Chez les

musulmans, faire l'aumône c'est que les plus riches donnent du bétail aux plus pauvres.

Contrastant avec ces aspects de la culture et de l'organisation des pasteurs, certaines croyances et pratiques inhibent leur développement et leur intégration dans la société au sens large. Certains de ces traits ne sont pas restreints aux seuls pasteurs africains mais se retrouvent dans de nombreuses régions non pastorales. Un des problèmes majeurs, chez les pasteurs, est le bas statut des femmes comme le montrent les statistiques sur leur santé et leur scolarisation. Certaines communautés maintiennent la tradition du mariage très précoce des filles, souvent avec des hommes âgés, les destinant quelquefois dès leur naissance à leurs futurs maris. La scolarisation des filles peut être taboue, les femmes n'ont pas le droit d'hériter et sont écartées des prises de décisions qui les concernent directement ou indirectement. Quand elles ont le droit de posséder ou de gérer des animaux ce peut n'être que des moutons et des chèvres alors que les hommes contrôlent chameaux et bovins de plus grande valeur. Les mutilations sexuelles féminines sont pratiquées chez certains pasteurs, y compris des formes extrêmes de mutilations qui ont de lourdes conséquences sur la santé des femmes, pour toute leur vie. Ces problèmes sont aggravés par la difficulté d'accès à des soins médicaux de qualité, notamment pour ce qui concerne la maternité.

Les conflits sévissant dans les zones pastorales sont une grave cause de préoccupations. Ils sont causés soit par une mauvaise gouvernance soit par des habitudes culturelles des pasteurs comme les raids sur le bétail ou les enlèvements d'enfants d'autres groupes. Historiquement, beaucoup de pasteurs se sont emparés de leurs terres par la force et continuent à user de la force, dans des périodes difficiles, pour accéder à leurs ressources. Parfois, des raids violents sont excusés ou même organisés par les leaders traditionnels qui recherchent ensuite la paix au moyen des négociations coutumières.

Actuellement, face à des administrations africaines modernisatrices, beaucoup de communautés pastorales entreprennent, avec plus ou moins de succès, de profondes transformations socio-économiques et culturelles. En général, les interventions gouvernementales visent à promouvoir l'intégration des pasteurs dans la société dominante par la sédentarisation, les mariages mixtes et l'implication dans les processus politiques. Comme dans les autres communautés africaines, les organisations sociales et les systèmes d'aide sociale des pasteurs ne sont pas statiques. Dans certaines régions, les dirigeants traditionnels sont soumis aux pressions du gouvernement ou d'une jeunesse dissidente alors que les réseaux locaux de sauvegarde sont affaiblis, que le cheptel est en diminution à cause des maladies, de la sécheresse ou des conflits.

3. Pastoralisme et politique en Afrique

Le contexte politique africain a joué un rôle crucial dans la formation du pastoralisme qui existe dans la plupart des pays avec des communautés pastorales de tailles différentes. Les contextes eux-mêmes sont variables, dépendant des histoires précoloniales, coloniales et postcoloniales et des institutions qui régissent les droits formels et informels d'accès à l'eau, à la terre et aux pâturages aussi bien que les systèmes de résolution des conflits.

3.1 L'héritage colonial

L'héritage colonial a changé le rôle et l'influence des institutions pastorales traditionnelles et créé des frontières nationales qui ont divisé des unités économiques et écologiques auparavant bien établies. Tandis qu'à l'époque précoloniale les pasteurs se déplaçaient relativement facilement à l'intérieur de ces unités, les délimitations coloniales ont transformé leurs mouvements en mouvements transfrontaliers.

Dans les anciennes colonies françaises d'Afrique occidentale et centrale, le pastoralisme était reconnu par l'administration comme une activité culturelle et socio-économique importante des tribus, basées dans le Sahel aride et semi-aride, qui transhumaient dans la zone subhumide soudano-sahélienne. Le soutien au développement des troupeaux incluait la démarcation des pâturages et des couloirs de transhumance, le développement de points d'eau, de puits et de réservoirs artificiels, des services vétérinaires, notamment la vaccination et la fourniture de médicaments vétérinaires dans des postes sanitaires locaux, la formation locale de vétérinaires et d'aides-soignants vétérinaires.

Cependant les programmes de développement de l'élevage pastoral ne s'accompagnaient pas d'attention suffisante à leurs autorités et institutions traditionnelles. Les administrations coloniales s'intéressaient peu aux pasteurs vivant dans des zones éloignées d'accès limité au marché, à l'eau potable, aux services de santé et de scolarité. Toutefois les fermiers, dont les terres étaient utilisées pour la transhumance, coexistaient pacifiquement avec les pasteurs venus des zones arides et semi-arides. Des chutes de pluie favorables, une faible pression démographique, des ressources naturelles relativement abondantes rendait possible cette coexistence. Mais les deux communautés dépendaient l'une de l'autre, les produits de l'élevage (viande et lait) étant échangés contre les céréales.

Les pasteurs, venus du Burundi, du Ruanda, de l'Ouganda et du Soudan, se sont établis au XVIII^{ème} siècle dans la République démocratique du Congo (RDC). Ils utilisèrent les hautes terres, surtout dans l'est, sur les crêtes du Nil, comme base et les basses terres des fermiers autochtones comme zones de transhumance. La politique de l'administration coloniale belge confina les pasteurs dans des zones de pâturages bien démarquées et limita leur nomadisme et leur transhumance.

Au Burundi où la pression démographique était évidente, même durant la période coloniale, une sédentarisation intensive fut imposée aux pasteurs. Du cheptel local fut remplacé par, ou croisé avec, des bêtes importées, mal adaptées aux conditions locales. Ces politiques ont échoué comme celles qui, de nombreuses années plus tard, ont prétendu limiter, sans consulter les intéressés, la propriété des pasteurs et leur faire élever des animaux importés ou croisés qui nécessitaient des soins vétérinaires, une formation particulière, des équipements et d'autres ressources qui ne furent jamais fournis.

Dans les pays d'Afrique australe, les administrations coloniales ont toléré l'existence des autorités et pouvoirs traditionnels à côté de leurs systèmes occidentaux. Les pasteurs demeurèrent dans leurs pâtures ancestrales où les ressources en terres et en eau étaient communautaires, les tenures de terres et les systèmes de résolution des conflits suivaient les règles traditionnelles. Ce fut particulièrement vrai au Botswana, devenu protectorat britannique en 1885. La politique britannique de gouvernement indirect autorisa l'existence de puissantes chefferies qui permirent aux communautés pastorales de conserver un grand pourcentage de terres tribales comme pâtures communautaires.

En Afrique orientale (à l'exception de l'Ethiopie qui ne fut jamais colonisée) dans les colonies britanniques, principalement au Kenya, la politique de développement du pastoralisme fut influencée par l'opinion, très répandue, que l'usage pastoral des terres communautaires était largement inefficace, d'une faible productivité et provoquait la dégradation de l'environnement. Ainsi fut imposée la sédentarisation des communautés, confinées sur des pâtures permanentes où elles étaient censées mieux bénéficier des services publics. Les pasteurs furent dépossédés de leurs droits de propriété sur de nombreuses terres, données à l'administration britannique pour créer des fermes d'élevage. Ces opinions négatives et erronées sur le pastoralisme furent remarquablement durables et les terres, soi-disant improductives des pasteurs, restèrent appropriées par d'autres jusqu'à l'époque moderne.

En Afrique du nord, la colonisation eut moins d'influence sur les politiques de développement de l'élevage qui restèrent du domaine des pasteurs et de leurs structures de pouvoir traditionnelles. Leur vie socio-économique dépendait de

pratiques d'élevage extensives et mobiles, la propriété des pâtures et des ressources en eau étaient communautaires et obéissaient strictement aux règles traditionnelles, inspirées par la loi islamique. Cependant, en Mauritanie, l'administration française a suivi une politique semblable à celles pratiquées dans ses autres colonies d'Afrique occidentale et centrale.

3.2 L'environnement politique postcolonial

Jusqu'aujourd'hui, les politiques de développement pastoral et les programmes des gouvernements africains post coloniaux ont considérablement varié. Mais la politique et les institutions environnementales continuent à agir sur la vulnérabilité du pastoralisme et sur les choix qui veulent favoriser ses droits et sa croissance économique. D'autres facteurs ont eu naguère une influence : les politiques menées durant la guerre froide, les relations alors existantes entre beaucoup d'États africains et les pays du bloc de l'est aux politiques dirigistes, centralisées, contrôlant étroitement les citoyens. Après la période de la guerre froide, l'attention s'est portée sur les bonnes gouvernances, la libéralisation du marché et la décentralisation, créant des possibilités de redresser la situation des communautés pastorales.

La décolonisation de beaucoup d'États africains fut suivie de la construction des nations et de la modernisation. Les anciennes colonies ont hérité d'un modèle européen ou américain de développement, avec accent sur le progrès industriel, socio-économique et sophistication technique, connu comme la « modernisation ». Celle-ci a consisté, en grande partie, à commercialiser l'agriculture, passée de l'agriculture de subsistance à des cultures commercialisables, de la propriété communautaire des pâtures à leur privatisation, des institutions traditionnelles de gestion de la terre à des semblants d'institutions modernes. Dans ce cadre, la mobilité des pasteurs continua à être considérée comme irrationnelle et inefficace économiquement malgré les recherches scientifiques qui démontraient que la production pastorale était au moins aussi efficace que l'élevage moderne. Une des conséquences de ces incompréhensions fut l'appropriation, sur une vaste échelle, des pâturages particulièrement en Afrique orientale et méridionale.

3.2.1 Tendances négatives : le mythe de « la tragédie des biens communautaires »

Deux discours liés, qui influèrent sur l'environnement, concernent la *dégradation de la terre* et la *tragédie des biens communautaires*. Ils furent souvent utilisés pour moderniser le développement afin de justifier l'élevage sédentaire et autres interventions. L'argument de " *la tragédie* " se basait sur l'affirmation que, quand une ressource est possédée en commun, un acteur

égoïste maximisera son exploitation parce qu'il recevra tout le bénéfice des changements dont les coûts, par contre, seront supportés par tous les usagers. Selon ce discours, une telle conduite de chacun amènera la ruine de tous. Appliqué au pastoralisme traditionnel africain, la conséquence (de cette pratique) serait le surpâturage, l'érosion du sol et l'avancée de la brousse.

La logique de cet argument a été, par la suite, largement critiquée et rejetée par les chercheurs, spécialistes des terres d'élevage, et les écologistes. Il a été démontré qu'il ne prenait pas en compte cinq traits importants du pastoralisme africain :

- la dynamique des troupeaux et leur flux
- la grande mobilité des pasteurs et la fluctuation des frontières
- la dynamique des pâtures naturelles, leur cycle de croissance annuel ou saisonnier
- les règles traditionnelles et sophistiquées d'accès aux pâtures et de leur gestion et
- le vaste complexe social, culturel, politique régulant les communautés pastorales.

Quoique l'argument de *la tragédie des biens communautaires* soit à présent abandonné par les chercheurs et les professionnels, les politiques modernes actuelles continuent à permettre l'appropriation des terres pastorales qui conduit au déplacement et à l'appauvrissement des pasteurs. Les fermiers s'emparent de ces terres dans les pays où la production agricole est considérée comme meilleure que celle du bétail ; elles sont attribuées à des compagnies privées pour faire de l'agriculture commerciale, particulièrement dans les zones riveraines qui procurent souvent des ressources aux pasteurs en saison sèche ; ceux-ci sont exclus des zones naturelles protégées qui étaient autrefois leurs pâturages traditionnels, et sont déplacés par les grands travaux d'irrigation.

En Afrique méridionale et orientale, il n'existe aucune politique ou loi qui, explicitement, réponde à la question de la tenure des terres pastorales. Si celle-ci est abordée, ce n'est que dans le cadre de lois et de dispositions politiques qui traitent de la constitution ou de la réduction de la pauvreté ou comme sous chapitre de lois nationales sur la terre, les forêts ou l'environnement.

3.2.2 Tendances positives : politiques et législations africaines en faveur du pastoralisme

Les gouvernements d'Afrique occidentale ont adopté une série de lois de protection des terres pastorales et de garantie de la mobilité du bétail. La Guinée, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso et le Niger, par exemple, ont des

législations de soutien du pastoralisme qui ont répondu au besoin de régler les conflits croissants entre fermiers et pasteurs nomades et qui ont, collectivement, de nombreux aspects positifs :

- reconnaissance et protection de la mobilité, notamment par des dispositions contraignantes dans la Charte pastorale du Mali et dans le Code pastoral de Mauritanie,
- reconnaissance de la priorité des droits d'usage des ressources : le Code rural du Niger reconnaît que les résidents sont les « premiers usagers » et ont priorité dans les droits d'accès et d'usage,
- reconnaissance positive de l'usage « productif » des terres pastorales dans la Charte pastorale.

Il y a trois exemples, en **Afrique centrale**, de politiques de soutien aux pasteurs :

- Le gouvernement du Tchad a créé des écoles mobiles pour permettre, pendant la transhumance, la scolarité de leurs enfants.
- Le gouvernement du Cameroun a recruté des fils et filles de pasteurs dans des postes où ils sont directement responsables de la définition et de la mise en œuvre de mesures appropriées au développement du bétail et favorisant l'émancipation des nomades.
- Le gouvernement de la République centrafricaine a reconnu l'importance du pastoralisme dans l'économie nationale en attribuant des terres aux communautés et en leur fournissant des services vétérinaires.

En **Afrique du nord**, les pasteurs ont bénéficié de larges programmes de développement du bétail mis en œuvre en Algérie, en Libye et en Tunisie.

Des expériences politiques positives émergent en **Afrique orientale** avec les efforts, des gouvernements centraux, pour favoriser la coordination et la compréhension du pastoralisme. Au Kenya, en 2008, fut créé un Ministère du développement du nord Kenya et des terres arides qui a un rôle de coordination multisectoriel. Le développement, au Ministère de l'éducation, d'un programme permettant la scolarisation des nomades par l'enseignement à distance, moyen d'atteindre les enfants éloignés, montre l'influence progressive d'une politique favorable aux pasteurs.

Toutes les dispositions politiques citées ci-dessus se situent dans le cadre d'une décentralisation et d'une délocalisation réalisées dans de nombreuses parties d'Afrique et qui ont de multiples implications pour le développement pastoral. Elles veulent, entre autres, rapprocher le peuple de cette question du développement. Elles ont des conséquences heureuses quand elles sont en phase avec les pouvoirs et les ressources qui leur correspondent. Si la décentralisation politique apporte un changement et un développement durable, la question de la capacité de la population à les gérer se pose.

Les Communautés économiques régionales sont reconnues par l'Union africaine comme les piliers de l'intégration africaine.

A leur niveau, la décision de la **Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest**, prise à Abuja en octobre 1998, a donné à la transhumance transfrontalière un cadre régional, couvrant 15 États membres. Sous certaines conditions, dont la possession d'un *Certificat international de transhumance*, le passage des frontières est autorisé. Ce certificat :

- permet un contrôle des troupeaux au départ,
- assure la protection de la santé des animaux du pays d'accueil,
- informe en temps utile les populations locales de l'arrivée de troupeaux de pays voisins,

Les droits des pasteurs nomades non résidents sont protégés par la législation du pays d'accueil mais les transhumants doivent se conformer à ses lois concernant les forêts, la nature sauvage, les points d'eau et les pâturages. La résolution des conflits est à la charge d'une commission de conciliation constituée de pasteurs, de fermiers, de représentants du gouvernement local et d'autres parties concernées.

Dans les régions de la **Communauté économique des États d'Afrique centrale**, on a créé la Commission économique pour le bétail, la viande et le poisson (CEBEVIRAH, acronyme anglais) afin de faciliter la coopération entre les pays et pour promouvoir le développement de ce secteur qui concerne particulièrement les pasteurs.

A la fin de 2009, le « Programme d'ensemble pour le développement de l'agriculture africaine » a fait connaître un projet de *Cadre pour une politique de sécurité alimentaire dans les zones pastorales*. Ce projet propose une harmonisation des politiques nationales de soutien aux mouvements des pasteurs au niveau de la région, en vue d'un usage efficace des écosystèmes transnationaux des pâtures et du commerce du bétail. Il entre complètement dans le mandat qu'a reçu le Marché commun de l'Afrique méridionale et orientale (COMESA) pour assurer l'intégration économique et la libre circulation des peuples, biens et services de la région. La politique de la COMESA apporte également un cadre pour que se réalisent aux niveaux local, régional et transnational des investissements équilibrés dans le commerce du bétail venu des zones pastorales.

Un *cadre politique régional pour la santé animale* fut élaboré fin 2009 par l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). Bien que n'étant pas centré sur le pastoralisme, il concerne néanmoins les vastes zones pastorales des pays membres de l'IGAD.

La régionalisation comporte des risques, surtout si les politiques nouvelles ne sont pas bien mises en œuvre. Le libre mouvement transfrontalier des biens et des personnes peut contribuer à l'insécurité et les maladies animales et humaines (le sida, en particulier) se répandre si des mesures de contrôle appropriées ne sont pas prises.

3. 3 Politique pastorale actuelle et défis du développement

Dans beaucoup de pays africains , les pasteurs continuent à souffrir d'isolement culturel et spatial et de marginalisation politique malgré les progrès considérables apportés par les politiques de soutien. Les indicateurs de développement humain et de sécurité alimentaire restent bas, les services publics et les infrastructures de base sont plus faibles chez eux que dans les autres régions d'un pays donné. Il reste relativement coûteux de les fournir dans les vastes régions pastorales éloignées. Les conflits continuent à avoir de lourdes conséquences sur le bien-être des gens et limitent leur développement économique.

3.3.1 Les conflits

Dans certaines régions et pays, les différents types de conflits continuent à avoir, par les violences physiques et les dégâts aux infrastructures qu'ils provoquent, des conséquences directes sur les pasteurs ; ils ont aussi des conséquences indirectes en limitant les investissements dans le secteur privé. Les conflits prolongés sont nombreux en Afrique occidentale, centrale et orientale. Leurs principales victimes ne sont pas les combattants mais les civils et, parmi eux, les femmes et les enfants sont les plus touchés. On rapporte beaucoup d'enlèvements d'enfants, utilisés comme enfants soldats, des viols et des mariages forcés. Les pasteurs fuyant les conflits se retrouvent pour longtemps dans des camps d'internement de personnes déplacées ou se réfugient dans des régions où ils affrontent de nouvelles tensions parce qu'ils sont en compétition avec les fermiers locaux. Ces problèmes sont exacerbés par l'accès facile aux armes de poing modernes. Les conflits et la pauvreté sont liés et se renforcent mutuellement. Par exemple, les jeunes hommes dépourvus de troupeau ne peuvent pas se marier s'ils n'ont pas le bétail nécessaire pour constituer la « dot » de la fiancée ; ils risquent de choisir de voler les animaux des autres ou de tomber dans le banditisme.

En conséquence, la paix et la sécurité restent fondamentales pour protéger et développer le pastoralisme en Afrique. Une partie des difficultés réside dans l'éloignement des pasteurs dans des régions souvent à la limite des États, et leur mobilité. D'où les accusations que les pasteurs contribuent aux conflits et à

l'insécurité, par exemple en soutenant des groupes rebelles armés ou auteurs de crimes organisés. Quoique les mouvements des pasteurs aient une logique économique et écologique, leurs bienfaits sont outrepassés par les problèmes qu'ils posent à la sécurité nationale. Ainsi que le propose le Cadre politique, pour améliorer la sécurité il faut dialoguer avec les communautés pastorales et intégrer leurs régions dans les politiques et les plans de développement d'ensemble.

3.3.2 Tendances démographiques

En général, la croissance de la population dans les zones pastorales est estimée à 2,5 à 3,5 % par an, ce qui la fait doubler chaque 25 ou 35 ans. Les analyses historiques montrent que, globalement, leurs régions sont incapables d'absorber ou de maintenir une telle croissance et que, quand celle-ci arrive à un point limite, les gens abandonnent le pastoralisme comme mode de vie et moyen d'existence. Ce mouvement centrifuge à partir des zones pastorales se combine avec le mouvement centripète vers les villes qui offrent des styles de vie moins risqués, des solutions alternatives et des possibilités de travail. Les centres urbains offrent aussi une meilleure scolarisation et des services de santé. Une partie de la population pastorale émigre mais ceux qui restent conservent l'élevage comme principal moyen d'existence. Le pastoralisme survit, en partie parce qu'il y a peu d'autres moyens de vivre dans les zones arides et semi-arides. Cependant, là où les chutes de pluie sont relativement importantes et où il existe une possibilité de faire des cultures, les pasteurs sont soumis à la pression croissante des agriculteurs et, en l'absence d'un système de tenure foncière, perdent leurs terres et leur mode de vie.

En théorie, l'exploitation commerciale des ressources naturelles telles que le pétrole, les minerais ou le gaz naturel crée des emplois dans les zones pastorales. Très souvent, cependant, ces zones demeurent sous-développées (à cause de l'insécurité, par exemple) ou bien les emplois créés bénéficient peu aux pasteurs (parce qu'ils n'ont pas la qualification nécessaire) et les revenus des investissements sont rarement réinvestis localement. Ceci crée, ultérieurement, du ressentiment et, parfois, des conflits.

La croissance de la population amplifie les conséquences des désastres naturels et autres qui affectent les moyens d'existence. Pour y parer, différentes stratégies sont mises en place qui peuvent être dommageables. On citera l'utilisation excessive des ressources naturelles comme l'abattage des arbres pour fabriquer du charbon de bois et le vendre, l'envoi des filles en ville comme employées de maison en les exposant aux risques d'abus sexuels, l'engagement dans la contrebande ou dans des activités criminelles telles que l'enlèvement organisé du bétail et le banditisme.

Dans les régions pastorales, les variations démographiques sont liées à d'autres événements, en particulier à la perte de pâturages, à la commercialisation du bétail et de ses produits et au marché. Par exemple, dans les régions pastorales du Soudan et de Somalie, une exportation en hausse et la commercialisation relative conduisent à un transfert graduel du bétail des petits éleveurs pauvres vers les gros éleveurs plus riches, ceux-ci augmentant leurs troupeaux et vendant plus d'animaux à l'exportation. Simultanément les éleveurs les plus riches et disposant de relations politiques peuvent se réserver, dans les pâturages, des parcelles closes qui réduisent la productivité et la croissance des plus pauvres. Ce déplacement des petites unités de production vers de plus grandes est typique du développement agricole en général ; il engendre la misère dans les zones pastorales et l'émigration des pasteurs.

En Afrique du sud les efforts du gouvernement pour développer les zones pastorales semblent provoquer un accroissement de leur population. Les communautés conservent leurs traditions d'élevage extensif et de propriété collective des pâturages.

3.3.3 Tendances globales

Certaines tendances paraissent apporter à la fois des menaces et des possibilités aux pasteurs africains. Certaines sont à long terme et prévisibles d'autres, au contraire, sont imprévisibles et créent des chocs. On citera :

- la mondialisation des marchés et l'effet des normes internationales du secteur privé sur le commerce des produits de l'élevage,
- la décentralisation et la délocalisation,
- les meilleures techniques de communication,
- la croissance des prix de l'alimentation et les crises financières,
- la croissance de l'urbanisation,
- les migrations et les transferts de fonds internationaux,
- le contre terrorisme, le crime organisé et l'insécurité,
- l'apparition de nouvelles maladies,
- le changement climatique.

a) Mondialisation, mobilité des marchés mondiaux et ce qu'elles entraînent,

La mondialisation des marchés et du commerce s'est accompagnée d'un accroissement des règles contraignantes affectant la qualité et la sécurité des denrées alimentaires et le contrôle des maladies. Dans l'ensemble de l'Afrique, ces règles, que peu de pays à part le Botswana, ont été capables d'outrepasser, sont souvent considérées comme créant des problèmes et comme barrant l'accès aux marchés internationaux de la viande. L'accès aux

lucratifs marchés européens pose la question de la compétitivité et de la qualité ; les pays africains y sont en compétition avec des exportateurs de viande à grande échelle, depuis longtemps installés et politiquement experts comme l'Argentine et le Brésil.

Malgré l'augmentation des normes internationales, l'exportation de bétail et de viande de pays comme le Soudan, la Somalie et l'Éthiopie s'accroît. Ce qui montre que la loi de l'offre et de la demande compte plus que les normes de sécurité alimentaire et de contrôle des maladies, le commerce s'effectuant sur la base d'arrangements bilatéraux entre les pays. Dans ces conditions, de considérables possibilités existent pour que les producteurs africains exportent leur bétail et leur viande au Moyen Orient et vers d'autres régions. L'urbanisation en Afrique apporte elle aussi des possibilités au développement du commerce intérieur et régional.

b) Décentralisation et Localisation

Les processus de décentralisation et de localisation qui interviennent en de nombreux endroits d'Afrique ont des implications nombreuses pour le développement pastoral. Ils les rapprochent des populations et ont des conséquences heureuses quand ils s'accompagnent des pouvoirs et des ressources correspondants. La question des capacités à gérer doit être posée pour que la décentralisation politique apporte un changement et un développement durables.

c) Amélioration des techniques de communication

Quoique beaucoup d'avancées dans les techniques de communication aient déjà atteint les zones pastorales, il est certain que la propriété individuelle des téléphones mobiles et l'extension des réseaux sont très bénéfiques aux pasteurs. Ils sont de mieux en mieux informés des événements politiques locaux et internationaux, ont un meilleur accès à l'information sur le marché et peuvent communiquer plus facilement et plus rapidement, même internationalement, avec leurs parents et les acheteurs. La communication par mobiles facilite les transferts de fonds et les migrations, le secteur privé cherche à fournir des services financiers et bancaires grâce à elle. Certains sont déjà en place dans quelques pays. Le développement des zones pastorales est donc très concerné par les politiques nationales de communication.

d) Augmentation des prix des denrées alimentaires et crises financières

Entre mars 2007 et mars 2008, les prix mondiaux des denrées alimentaires ont augmenté en moyenne de 43 %. Durant cette période le blé, le soja, le maïs et le

riz ont augmenté, respectivement, de 146, 71, 41 et 29 %. Sans aucun doute, cette augmentation a contribué significativement à l'insécurité alimentaire mondiale, particulièrement chez les plus pauvres.

Ces hausses ont affecté les pasteurs parce que, chaque année, ils doivent assurer une part importante de leurs besoins alimentaires en achetant des céréales. Chez les plus pauvres jusqu'à 85 % de la nourriture doivent être achetés, la hausse des prix des denrées a donc une conséquence directe sur leur sécurité alimentaire. Malgré la baisse intervenue en mai 2009 les prix sont restés élevés dans la plupart des pays, 31 d'entre eux ont continué à subir les effets chroniques de l'insécurité alimentaire et des prix élevés.

En réponse à la crise des prix, certains pays africains ont opté pour le développement de la commercialisation de l'agriculture qui requiert de grandes surfaces de terres. Des pays étrangers ont investi dans ce commerce en Afrique pour assurer la sécurité alimentaire chez eux. Il s'en est suivi des achats de terres à grande échelle dans les zones pastorales, ajoutant la perte de terres aux problèmes affrontés par les pasteurs.

La dernière crise financière a probablement eu moins d'effets directs et plus d'effets indirects en réduisant les investissements du secteur privé, en limitant les services bancaires et en diminuant l'aide humanitaire et au développement.

e) *Urbanisation*

L'urbanisation crée à la fois des problèmes et des possibilités aux pasteurs. Les centres urbains attirent les gens, particulièrement les jeunes, réduisant ainsi la force de travail disponible dans les zones pastorales. Malheureusement, leur manque de formation et leur bas niveau scolaire ne laisse aux immigrants en ville que des emplois peu payés, peu qualifiés, qui les exposent à être exploités. Ceux qui trouvent un travail envoient des fonds à leurs familles pour lesquelles c'est une importante source de revenus.

La croissance des villes offre des possibilités économiques à ceux qui demeurent pasteurs, particulièrement à ceux, - relativement plus riches, qui ont de gros troupeaux. Une telle croissance est habituellement associée à la montée d'une classe moyenne dont la demande de produits de l'élevage, lait et viande, augmente. Les pasteurs peuvent bénéficier de cette demande si une infrastructure routière et un réseau de téléphonie mobile sont en place. Ces conséquences de l'urbanisation ne se limitent pas à l'Afrique. Les exportations de Somalie, du Soudan et d'Ethiopie sont en partie dirigées vers les marchés en expansion des pays du Golfe, absorbées par leurs villes et leurs classes moyennes grandissantes.

f) *Migrations internationales et transferts de fonds*

Certaines régions pastorales africaines, en particulier les régions côtières ont une longue histoire, remontant aux années 1940, d'émigration du travail et de transferts de fonds vers le pays d'origine. Plus récemment, les conflits ont provoqué le départ vers l'Europe, les Etats-Unis, le Canada ou ailleurs de nombreuses personnes fuyant la violence et les persécutions. Ces émigrations sont bénéfiques en termes de transferts financiers mais ce sont souvent les plus riches, les mieux éduqués qui s'en vont ; elles représentent une sorte de « drainage de cerveau » et de perte pour les capacités d'entreprendre et de former. En outre, elles ont de lourdes conséquences sociales en cassant des familles en permanence.

g) *Contre terrorisme, crime organisé et insécurité*

L'attaque du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis a changé leur politique étrangère et celles d'autres pays donateurs qui ont déplacé leurs aides au développement vers des objectifs de sécurité intérieure. Des zones pastorales en ont été affectées parce que, dans certains cas, elles étaient perçues comme des refuges du terrorisme ou des zones où une jeunesse dissidente pouvait être recrutée par des terroristes ou des extrémistes religieux. Ces zones ont vécu un mélange de programmes d'aide et d'interventions de forces militaires étrangères dans le but d'obtenir l'allégeance des politiques locales.

h) *Apparition de nouvelles maladies*

Les facteurs précédemment examinés ont accru les risques de nouvelles pandémies. La pandémie du sida montre que de nouvelles maladies peuvent apparaître et se répandre rapidement alors que la grippe aviaire, qui a eu des conséquences beaucoup plus faibles, reste l'objet de l'attention internationale. En fait, les zones pastorales ont probablement été moins affectées par le sida que d'autres plus densément peuplées mais les statistiques dont nous disposons sont limitées. Avec la croissance de l'immigration urbaine, du commerce et des réseaux routiers il est clair qu'elles encourent des risques et, cependant, ne disposent que de services de santé très faibles.

g) *Changement climatique*

Les systèmes de production pastoraux évoluent de génération en génération en réponse à la variabilité des chutes de pluie; dans le cadre de vastes écosystèmes, leur mobilité leur permet de palier à la limitation de l'accès aux points d'eau et

aux pâturages. En diversifiant les espèces animales, ils peuvent utiliser différents types de végétation et varier les besoins en eau du troupeau. Des décennies avant que le changement climatique mondial soit reconnu, les pasteurs sélectionnaient les animaux pour augmenter leur production laitière et leurs chances de résister à la sécheresse et modifiaient la composition des troupeaux face aux demandes du marché ; ils s'adaptaient aux risques de maladies, du climat et aux conflits.

En Afrique, les évaluations du changement climatique sont très variables, prévoyant des scénarios différents et des conséquences différentes. Il est difficile de généraliser pour toutes les zones pastorales africaines situées dans des régions au climat aussi différent que l'Afrique occidentale, avec le Sahel, et l'Afrique orientale. Certains analystes affirment que la sécheresse empire dans les zones pastorales, mais on doit distinguer celle que l'on définit par la quantité des chutes de pluie et celle que l'on définit par rapport à ses conséquences sur les moyens humains d'existence. Le consensus, quand il existe, concerne plus les effets de la sécheresse sur les pasteurs; eux-mêmes dépendent de l'accroissement de la population qui diminue la taille des troupeaux chez les pauvres et l'accès aux pâturages productifs.

Si les pasteurs peuvent faire bouger leurs troupeaux, ce qui signifie sécurité de l'accès à des pâturages en nombre suffisant, ils témoignent d'une considérable adaptabilité. Face à une plus grande humidité ou à une plus grande sécheresse, ils ajustent la composition de leurs troupeaux et leurs migrations. La politique doit soutenir la recherche et faire comprendre aux intéressés que l'élevage pastoral doit être préservé et géré pour le rôle qu'il joue dans la rétention du carbone et les possibilités qu'il ouvre à son commerce.

4. Principes, objectifs et programmes du Cadre politique pour le pastoralisme

Utilisant la description du pastoralisme de la section 2 et les analyses politiques de la section 3, cette section 4 présente les actions à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs du Cadre politique. Elles se structurent autour de trois éléments principaux :

- une série de *principes* directeurs,
- deux *objectifs* principaux,
- des *stratégies*

4.1. Principes directeurs

4.1.1 Reconnaître les droits des pasteurs

Le Cadre reconnaît explicitement les *droits* des pasteurs et la nécessité de leur apporter la sécurité, les services, l'infrastructure et des possibilités économiques comparables à ceux que reçoivent les zones non pastorales. Il s'agit de répondre aux situations où un niveau très élevé de conflits est associé à un bas niveau des services de base, en particulier services de santé et scolarisation. Il reconnaît, en outre, que les déficiences des services de santé et de scolarisation constituent des barrières particulières pour les femmes et les filles. Ce principe est lié directement aux conventions et lois internationales sur les droits de l'homme, y compris le droit à la protection contre la violence, le droit de poursuivre un mode d'existence de son choix et le droit à l'éducation et à la santé.

4.1.2 Mettre en place des processus politiques

Le Cadre met l'accent sur les *processus* requis pour assurer l'amélioration du capital politique, social et économique des pasteurs. Il concerne leur représentation et leur voix, l'amélioration du dialogue et de l'intercompréhension entre eux et les hommes politiques et, également, les questions de la gouvernance, du rôle des institutions traditionnelles et de la participation active des femmes et des hommes aux réformes politiques et législatives. L'amélioration de la compréhension, par les hommes politiques, des économies pastorales est une question centrale.

4.1.3 Soutenir le pastoralisme comme mode de vie et système de production

Le Cadre soutient le pastoralisme comme mode de vie et système de production, il appuie des approches multisectorielles et coordonnées qui combinent sa

protection et le développement de son capital physique, naturel, financier, sociale et humain. Implicitement, il soutient un développement basé sur l'élevage et, en même temps, l'amélioration de la fourniture des services de base et de l'infrastructure adéquate.

4.1.4 Reconnaître l'importance de la mobilité

Cette importance est reconnue explicitement. La mobilité est la base d'un usage efficace et de la protection des pâtures et la clé d'une adaptation appropriée aux événements climatiques et autres. Le Cadre préconise la sécurisation des accès aux pâturages grâce à des politiques et à des législations sur la tenure foncière qui, régionalement, rendront possibles les mouvements et le commerce du bétail.

4.1.5 Régionaliser les approches

La régionalisation des réformes politiques et leur harmonisation présentent un intérêt particulier pour le pastoralisme étant donné la nature transfrontalière de beaucoup de ses communautés. Une telle approche s'accorde bien avec les projets existants ou émergents des Communautés économiques régionales.

4.1.6 Promouvoir une gestion des risques plutôt que des réponses d'urgence

Les conséquences de plus en plus graves des risques naturels, notamment des sécheresses, accroissent la misère des zones pastorales. Bien que la gestion des cycles de sécheresse se soit développée depuis de nombreuses années en Afrique de l'est, elle n'a pas été institutionnalisée. Les aides alimentaires passent avant les réponses à la sécheresse. Le Cadre veut promouvoir une gestion des risques plutôt que des réponses d'urgence.

4.1.7 Reconnaître les politiques existantes et construire sur elles

Les politiques sur le pastoralisme ont évolué depuis de nombreuses années et connu des expériences positives et négatives. Le Cadre politique de l'Union africaine reconnaît la nécessité d'incorporer et de soutenir les politiques existantes ou émergentes, aux niveaux national et régional. Toutes, à des degrés divers, veulent :

- accroître la représentation des femmes et des hommes,
- intégrer le développement pastoral dans les politiques nationales et régionales,
- promouvoir une résolution durable des conflits,
- légitimer des modèles alternatifs de fourniture des services,
- maximiser l'efficacité de l'élevage en facilitant la mobilité des pasteurs et en sécurisant les accès aux pâturages,

- institutionnaliser la gestion des risques de sécheresse et
- soutenir le marché du bétail et des produits de l'élevage.

4.1.8 Mettre à jour un Cadre politique

Le Cadre reconnaît que le pastoralisme change sous de nombreux aspects, certains prévisibles, d'autres incertains. Au cours du temps il sera mis à jour pour tenir compte des tendances émergentes, des nouvelles possibilités et des leçons à tirer de son application. Le principe de l'implication du pastoralisme dans les politiques de développement (article 4.1.2) est considéré comme central dans les processus de révision du Cadre.

4.2. Objectifs et stratégies

Les objectifs se développent dans deux principaux domaines :

1) La nature complexe et multidimensionnelle du pastoralisme est reconnue mais aussi les limites, dans certains cas, des politiques et des directives gouvernementales inappropriées et faiblement coordonnées. Toute une série de contraintes politiques, dues à des incompréhensions des modes de vie et des systèmes de production pastoraux, reflètent la sous-représentation des pasteurs dans la politique et l'élaboration de la législation.

L'objectif n° 1 concerne donc la représentation politique des pasteurs, la légitimité de leurs institutions traditionnelles, l'engagement des gouvernements dans des politiques pro-pastoralisme, leur intégration dans les cadres nationaux, le rôle et les droits des femmes et toutes questions liées.

2) Un domaine plus spécifique, concerne le cœur de l'activité économique – la production de l'élevage – et les moyens de protéger et développer les évaluations du bétail, son intégration et celle de ses produits dans les marchés locaux, régionaux et internationaux. L'accent est mis sur l'importance, dans une logique écologique et économique régionale et nationale, de la mobilité pour un usage efficace des ressources en pâturages. Cet objectif concerne aussi la nécessité d'une gestion des risques de sécheresse et de stratégies de protection des troupeaux durant les sécheresses afin de permettre leur ultérieure récupération.

Objectif 1: Sécuriser et protéger les vies, les moyens d'existence et les droits des peuples pasteurs et s'assurer que le continent tout entier s'engage dans le développement politique, social et économique des communautés et des zones pastorales

L'objectif met l'accent sur les processus de renforcement politique et institutionnel et sur le soutien à une bonne gouvernance dont le but est de :

- reconnaître le rôle du pastoralisme dans le développement,
- s'engager à entreprendre des politiques de développement et leur donner le nécessaire soutien budgétaire,
- intégrer pleinement les questions pastorales dans les prises de décision nationales et régionales,
- reconnaître la légitimité des institutions pastorales traditionnelles,
- renforcer les rôles et les droits de femmes dans les communautés,
- donner une place prépondérante aux questions pastorales dans les programmes de réduction de la pauvreté,
- soutenir politiquement la fourniture des services de base qui conviennent particulièrement aux zones pastorales.

Programme 1.1 :Reconnaître le rôle du pastoralisme dans le développement

Comme il a été dit dans la section 2.3, le pastoralisme contribue considérablement à l'économie des pays africains mais les politiques nationales de développement des zones pastorales ne le comprennent ni ne le reconnaissent complètement. Les pasteurs utilisent une végétation rare et les ressources en eau disponibles dans des terres arides ou semi-arides, hostiles et marginales, pour produire de la viande, du lait et d'autres produits animaux. Le pastoralisme aide à protéger et à sauvegarder des ressources nationales situées dans ces écosystèmes. Pourtant, les pasteurs sont soumis à un énorme stress et constituent le segment le plus vulnérable de la population africaine. Les politiques qui visent leur développement mettent l'accent sur les questions techniques mais font l'impasse sur les mesures cruciales, sociales, économiques, environnementales et politiques qui donneraient aux pasteurs la capacité de mieux gérer leurs ressources à leur bénéfice et à celui de leur pays.

Malgré certains progrès, il est évident qu'aux niveaux régional et national il faut considérablement améliorer la perception du pastoralisme comme système économiquement et écologiquement rationnel et sauvegarder les droits des pasteurs à leurs pâturages et au choix de leurs moyens d'existence.

Ceci implique d'abord que soit engagé un large dialogue entre les gouvernements et les pasteurs, que ceux-ci soient représentés politiquement, qu'il y ait échange entre les dirigeants des pasteurs et la société civile, que l'on instaure des forums de discussion aux niveaux local et régional. Il faut ensuite tenir compte des analyses économiques contemporaines qui révèlent la véritable valeur économique du pastoralisme et aider les gouvernements à lui donner une

place parmi les différents systèmes d'exploitation de la terre et de production de moyens d'existence.

Programme 1.2 Montrer l'engagement pour une politique du développement pastoral

A travers l'Union africaine, les dirigeants se sont engagés à œuvrer ensemble pour renforcer les institutions, la paix et la sécurité, les valeurs partagées et un développement en coopération/partenariat. L'engagement de l'Union à éradiquer l'absolue pauvreté en Afrique, y compris dans les zones pastorales, se manifeste par plusieurs initiatives, dont le Nouveau Partenariat économique pour le développement de l'Afrique et ses objectifs à long terme qui veulent placer les pays africains, chacun et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durables et en finir avec leur marginalisation dans le processus de mondialisation.

Comme membres des Nations Unies, les gouvernements africains s'engagent aussi à réaliser les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) qui incluent :

- l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim,
- la réalisation de la scolarisation primaire pour tous,
- la réduction de la mortalité infantile,
- l'amélioration de la santé maternelle,
- la lutte contre le sida, le paludisme et autres maladies,
- l'égalité des sexes et les droits des femmes,
- la préservation durable de l'environnement et l'amélioration du partenariat mondial.

Ces Objectifs concernent les communautés pastorales, leur réalisation demande une plate-forme politique qui sous-tende :

- l'engagement du continent pour le développement politique, social et économique des communautés et des zones pastorales,
- le renforcement de la contribution de l'élevage aux économies nationales, régionales et continentales.

Cet engagement nécessite un changement d'attitude vis-à-vis du pastoralisme et :

- l'abandon de jugements biaisés sur l'archaïsme de ce système de production et sur la responsabilité des pasteurs dans leur mauvaise situation soi-disant en raison de leur choix d'un mode de vie traditionnel mais obsolète,

- la reconnaissance de beaucoup de ses aspects positifs et leur intégration dans les stratégies de développement socio-économique, tels qu'elles sont décrites dans la section 1.1. ci-dessus.

Il est nécessaire d'adopter des mesures qui :

- assurent une distribution équitable des ressources nationales à tous les secteurs de la société, incluant les communautés pastorales,
- attribuent des subventions pour pallier leur marginalisation,
- permettent la participation des intéressés à la formation et à l'évaluation de la mise en œuvre de ces mesures.

Les gouvernements africains et les organisations régionales doivent augmenter les investissements publics dans les zones pastorales à proportion de l'importance économique du pastoralisme. On rappellera que les ministres de l'agriculture, de la terre et de l'élevage ont recommandé que le secteur de l'élevage bénéficie d'au moins 3% des investissements publics.

La diminution des conflits et leur gestion sont une des questions majeures qui ont suscité l'initiative politique de l'Union africaine. Cet objectif implique :

- que les sources de conflit soient identifiées, par exemple la rareté ou l'épuisement des ressources,
- une réponse immédiate,
- la reconnaissance des et le soutien aux mécanismes traditionnels de gestion de conflits,
- un travail de sensibilisation aux lois et réglementations nationales.

Programme 1.3 Intégrer les questions pastorales dans les prises de décision

Le développement pastoral concerne un grand nombre de questions, notamment :

- 1) l'accès équitable à la terre, à l'eau, aux ressources financières et technologiques,
- 2) l'accès équitable aux services, particulièrement de scolarisation, de santé, humaine et animale, de communication et de financement,
- 3) l'accroissement de la valeur du bétail et la préservation des écosystèmes pastoraux,
- 4) l'accès au marché pour les produits et les services pastoraux,
- 5) une plus grande participation des pasteurs dans les prises de décision et les débats politiques,
- 6) la valorisation du pouvoir collectif des pasteurs et de leurs organisations.

Une judicieuse intégration de ces questions dans les programmes nationaux et régionaux de développement contribuera à apporter paix et sécurité dans les

terres et les communautés pastorales, préviendra les conflits liés à la compétition pour des ressources rares et réduira le risque que les pasteurs, marginalisés et frustrés, se livrent à la violence pour acquérir des ressources et une influence politique. Une forte coordination intra gouvernementale favorisera des approches pluridimensionnelles du processus de prises de décisions et évitera la sectorisation de la politique de développement. Il est d'une importance particulière d'intégrer la politique pastorale dans celles qui concernent la terre, la gestion des ressources naturelles et les programmes de réduction de la pauvreté

Programme 1.4 Reconnaître la légitimité des institutions pastorales

Les pasteurs affrontent les problèmes d'adaptation aux transformations socio-économiques et culturelles résultant de la mondialisation, de la pression démographique, de la réduction de l'accès aux pâturages, des crises alimentaires et de la montée des prix des denrées alimentaires. Cette situation impose de mêler la tradition et la modernité dans les politiques de développement pastoral. Elle demande :

- 1) la reconnaissance par l'État et les autorités locales du rôle important du leadership traditionnel et des structures de gouvernement, y compris la résolution des conflits, la gestion de la tenure des terres et de la mobilité et la facilitation des relations entre les pasteurs et les autres groupes, comme les agriculteurs,
- 2) la mise en question des vieilles rigidités des structures et croyances traditionnelles, causes de la discrimination envers les femmes,
- 3) la reconstruction et l'amélioration des droits autochtones sur les ressources en terres, pâturages et eau,
- 4) la reconnaissance des droits légitimes des pasteurs à leurs pâtures en leur garantissant la propriété communautaire des terres en priorité.

Les pasteurs doivent être dédommagés de façon adéquate ou leur consentement doit être donné en cas d'expropriation au bénéfice de la production bioénergétique, de l'exploitation de gisements de pétrole ou de minerais, de la construction d'infrastructures de base comme routes, télécommunications, lignes électriques, d'établissements de santé ou écoles ou de tout autre infrastructure d'intérêt général.

On notera les actions positives, allant dans ce sens, qui ont été prises aux niveaux continental, régional et national. Ainsi, en juillet 2009, l'Assemblée des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine a adopté un *Cadre pour une politique de la terre en Afrique* qui est une référence comportant des mesures pour améliorer les tenures foncières autochtones.

Programme 1.5 Renforcer le rôle et les droits des femmes dans les communautés pastorales

Dans pratiquement toutes les communautés pastorales africaines les femmes jouent traditionnellement un rôle important dans l'élevage du bétail, la production du lait et la vente de ses produits, l'entretien de l'habitat. Cependant, elles ne possèdent pas de biens, sont moins scolarisées et sont exclues des prises de décision, de la gestion et de l'attribution des ressources. En conséquence, elles sont les moins bénéficiaires du pastoralisme. Les mesures et interventions politiques n'ont pas particulièrement rétabli l'équilibre, ni créé l'égalité des sexes, ni fait participer les femmes et les jeunes aux prises de décision. On doit veiller à l'égalité des sexes en s'assurant que les femmes ont les mêmes droits à la scolarisation, ont accès à la propriété et aux ressources et participent aux activités, notamment l'édification de la paix. L'égalité des droits d'héritage doit, notamment, être renforcée. Dans ce cas, les mesures concernant l'héritage et la propriété de la terre, contenues dans le *Cadre* précité de l'Union africaine doivent s'appliquer pleinement.

Programme 1.6 Assurer la prédominance des questions pastorales dans les programmes de réduction de la pauvreté

a) briser le cercle de la pauvreté persistante dans les communautés pastorales

Bien que des efforts appréciables aient été faits pour diminuer les difficultés qu'affrontent les communautés pastorales, elles font toujours face à une augmentation alarmante de leur vulnérabilité et de leur pauvreté, à une sévère et persistante insécurité, à l'isolement social et à la marginalisation politique. La persistance de la pauvreté des communautés pastorales est liée à l'incapacité de la plupart des États africains de satisfaire leurs besoins de base. Pour éradiquer cette pauvreté extrême, il faudrait des programmes de développement vastes et équilibrés, appropriés et mis en œuvre dans l'intérêt de tous les secteurs de la population.

b) faire du développement pastoral une partie intégrante d'un développement durable

Le présent document a montré la nécessité de reconnaître le pastoralisme comme faisant partie du développement politique, économique et culturel de l'Afrique. Les pasteurs produisent une part très substantielle des produits animaux et contribuent considérablement au commerce du bétail. Ils s'adaptent aux changements économiques et environnementaux en s'appuyant sur des systèmes sociaux efficaces. Une gouvernance appropriée et une politique

stimulante de l'environnement pastoral sont nécessaires pour que ces aspects positifs du pastoralisme soient profitables.

La clarification des droits de propriété dans les zones pastorales est nécessaire et cruciale non seulement pour les pasteurs mais également pour les investisseurs locaux ou étrangers qui veulent s'engager dans l'élevage ou l'exploitation minière. La sécurisation de l'accès aux pâtures et aux ressources par différents systèmes de tenure qui garantisse le retour sur investissements à court et à long terme, est importante pour l'amélioration de la productivité du bétail en général et pour la sécurité alimentaire en particulier. Des droits de propriété clairement définis dans le domaine de l'élevage sédentaire augmentent les revenus par l'imposition et l'augmentation de l'exportation des produits.

Programme 1.7 Renforcer la fourniture des services de base

Dans une région donnée, les pasteurs ne connaissent que le pire niveau des services de base. Cela est dû à leur marginalisation politique, au coût relativement élevé de la fourniture des services à des populations mobiles, peu nombreuses, occupant de vastes territoires éloignés. En général les indices de scolarisation et de services de santé des zones pastorales africaines sont parmi les plus bas du monde. Etant donné les pressions qui s'exercent sur les économies pastorales, la scolarisation et la formation doivent être considérées comme des stratégies à long terme en vue de la diversification de l'économie.

Le grave problème de la fourniture des services dans les zones pastorales est plus grave encore pour les femmes et les jeunes filles qui se heurtent à des barrières particulières. Les indices de leur accès aux services de santé et à la scolarisation sont encore plus bas en raison de certains facteurs socioculturels et de la discrimination sexuelle. La grande faiblesse de leurs services de santé et des systèmes de communication expose particulièrement les pasteurs au risque du sida.

Malgré cette situation, des progrès ont été réalisés par la scolarisation à distance et des modèles éducatifs alternatifs, par la gestion communautaire de l'emploi de travailleurs de santé et d'aides vétérinaires. Ces initiatives et d'autres, adaptées au contexte pastoral, ont besoin d'un soutien politique pour être multipliées et correctement réglementées et encadrées.

Objectif 2: Renforcer la contribution de l'élevage pastoral aux économies nationales, régionales et à l'économie du continent.

Cet objectif a pour but d'améliorer *la gestion des ressources pastorales* afin de prévenir les conflits et de sécuriser les droits de propriété de part et d'autre des frontières, de soutenir *le mode de production de l'élevage transhumant* et l'élaboration et la commercialisation de ses produits. On peut résumer ses stratégies comme suit :

- renforcer l'accès aux pâturages par une réforme appropriée de la tenure foncière et de la législation et par un soutien à un usage concerté de la terre,
- soutenir des politiques régionales et nationales qui permettent la mobilité des pasteurs à l'intérieur des états et entre eux, appuyées par une surveillance sanitaire locale du bétail et des systèmes de certification,
- prévenir les pertes de bétail en améliorant les services vétérinaires et la gestion des risques de sécheresse,
- soutenir le marché du bétail et de ses produits en agissant sur les politiques et les institutions qui entravent une commercialisation efficace,
- soutenir le développement du crédit et des services financiers aux pasteurs, en particulier par des dispositions permettant au secteur privé d'accorder emprunts et assurances,
- reconnaître que le bétail et les cultures dans les zones pastorales sont des éléments cruciaux des ressources génétiques de l'Afrique et doivent donc être protégés,
- soutenir les recherches et les travaux qui répondent aux besoins et aux intérêts des pasteurs et qui confortent leurs savoirs extensifs.

Il faut reconnaître et éviter les programmes qui ont été largement appliqués, avec un succès limité, dans les zones pastorales.

Ces programmes comprennent :

- tentatives d'introduire du bétail étranger, inadapté aux conditions locales, dans les zones pastorales,
- développement inapproprié des points d'eau, en particulier forage de trous hors des circuits traditionnels des animaux,
- création d'infrastructures pour améliorer la commercialisation qui ne tiennent pas compte des politiques sous-jacentes et des contraintes institutionnelles comme la faiblesse de la gestion des marchés locaux et une taxation excessive.

Programme 2.1 Gestion des pâturages

Ce programme répond à la menace qui pèse sur tout le pastoralisme africain qui est la réduction de l'accès aux pâturages traditionnels, en raison de

l'appropriation de la terre par des non pasteurs. Ce programme est central pour assurer l'avenir du pastoralisme africain; il rejoint les programmes de l'Objectif 1 pour la reconnaissance du rôle du pastoralisme et de celui de ses institutions traditionnelles dans la gestion des ressources et l'établissement d'une politique de développement approprié à ce mode de production. La référence au *Cadre pour une politique de la terre en Afrique*, publié par l'Union africaine est ici très pertinente.

Le programme tient compte du principe 4.1.7 et des progrès de la politique de la tenure foncière dans certains États africains. Des adaptations locales et l'adoption de ces dispositions politiques seront bienvenues. Dans certains pays, la politique de décentralisation ouvre des possibilités à de nouveaux aménagements des tenures foncières locales. Cependant la législation nationale doit protéger les terres de pâturages des entreprises commerciales là où les terres pastorales sont attribuées, par le gouvernement central, à des compagnies privées. Ces appropriations sont influencées par les idées fausses selon lesquelles les terres des pasteurs ne sont pas productives ou sont vacantes.

Ce programme admet que les pasteurs ne connaissent pas les droits que leur donnent les Constitutions et les législations nationales et que, par conséquent, ils ne sont pas bien outillés pour s'opposer au gouvernement. Ce problème montre que les gouvernements comme les communautés pastorales doivent acquérir capacité et compréhension mutuelle. Les hommes de loi aussi doivent être parfaitement au courant des possibilités qu'offre la législation à la tenure foncière pastorale. Comme les autres services publics, les juristes professionnels sont rares dans les zones pastorales. Il devrait y avoir des auxiliaires de justice, non juristes patentés mais compétents dans les questions de tenure foncière et d'administration.

Pour reconnaître et sécuriser les droits de propriété des pasteurs il faut :

- 1) mettre en place et activer les lois qui reconnaissent la pastoralisme, avec ses spécificités, comme système de production et moyen d'existence,
- 2) reconnaître et renforcer les systèmes traditionnels de gestion des ressources,
- 3) reconnaître les droits des communautés pastorales à un partage adéquat des ressources et à une compensation pour toute dépossession.

Programme 2.2 Soutien politique à la mobilité à l'intérieur des pays et entre eux

Le programme 2.1 ci-dessus met l'accent sur la sécurité des accès aux pâturages traditionnels à l'intérieur des pays. Cependant la mobilité pastorale requiert

souvent des mouvements dans des zones agricoles cultivées ou à travers des frontières administratives intérieures aux États ou, enfin, des mouvements transfrontaliers. Par conséquent ce programme –ci doit soutenir des réformes ou des développements qui permettent ce genre de mobilité. Cela suppose une compréhension du large réseau de frontières à l'intérieur duquel les pasteurs se déplacent, le dialogue entre pasteurs et non pasteurs et leur l'implication.

Il est évident que des progrès considérables ont été faits, dans la législation qui réglemente la mobilité pastorale, dans certaines parties d'Afrique, particulièrement en Afrique de l'ouest. On citera le Certificat international de transhumance de la CEDAO (Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest) et les systèmes de certification de la COMESA (Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe) qui, par le marquage des animaux des États membres, permet la surveillance de leur état de santé et le dépistage de leurs maladies lors de leurs mouvements régionaux. Il faut appuyer l'application et le développement de ces systèmes d'évaluation qui nécessitent le dialogue entre les communautés pastorales, les négociants et les autres parties prenantes.

La question du contrôle et de l'éradication des maladies des animaux transhumants est posée. Dans beaucoup de pays ils ont été mis en place dès la période coloniale, il faut les mettre à jour compte tenu des conséquences économiques des maladies, des possibilités actuelles des marchés, des études épidémiologiques et des moyens dont on dispose maintenant.

Programme 2.3 Protection du capital bétail

Les pertes excessives de bétail sont évitables dans beaucoup de régions d'Afrique. Elles ont des conséquences directes sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des pasteurs, en particulier des plus pauvres, et limitent les capacités des régions pastorales à fournir les marchés intérieurs, régionaux et internationaux. La prévention de ces pertes évitables est examinée dans le programme 2.4 ci-dessous.

Deux démarches sont envisagées, toutes deux ayant déjà le soutien de politiques internationales, régionales ou nationales et n'excluent pas d'autres approches

a) améliorer les soins vétérinaires de base

Comme il a été dit ci-dessus (programme 1.8) l'amélioration de la fourniture de services vétérinaires est nécessaire mais nécessite le renforcement des services de base dans les régions pastorales. Beaucoup de pays africains ont déjà pris de l'avance dans la fourniture de systèmes de santé animale, particulièrement quand ils ont institué la liaison entre les spécialistes de santé animale des communautés

et les auxiliaires vétérinaires et les vétérinaires professionnels. Il existe aussi un accroissement du secteur privé réglementé et supervisé par les services publics vétérinaires. Toutes ces actions répondent aux normes internationales de *l'Office international des épizooties* et la DREA (Département de l'Agriculture et de l'Économie Rurale) de l'Union africaine. Certains pays ont aussi revu leur législation vétérinaire de façon à formaliser et à réguler des systèmes privés de type CAHW (Community Animal Health Workers) dans les régions pastorales. Il faut maintenant soutenir ces systèmes, les relier aux systèmes nationaux de surveillance de la santé animale et assurer leur application sur le terrain.

b) gestion des risques de catastrophes

Les principes de la gestion des risques de sécheresse sont bien connus en Afrique. Celle-ci s'installe lentement avec une vitesse qui n'est pas prévisible. On peut prédire que, dans un certain laps de temps (par exemple cinq ans), une grande sécheresse surviendra au moins une fois. Donc on s'y attend, on peut la détecter et y répondre suffisamment à l'avance.

Il a été démontré qu'il est économiquement raisonnable de préparer des réponses précoces à la sécheresse en travaillant avec les pasteurs à la protection des troupeaux. Quand elle survient, les pasteurs peuvent rarement protéger la totalité de leur bétail et doivent se concentrer sur les animaux reproducteurs afin de maximiser les chances de récupération. Diminuer le troupeau en vendant très tôt des animaux sur le marché privé et donner des suppléments alimentaires aux reproducteurs sont des moyens qui se sont avérés très efficaces. Ces méthodes sont préconisées par les instructions internationales, les réglementations d'urgence et, dans certains pays, par des manuels de gestion, spécifiques aux sécheresses locales.

Cependant, la gestion des cycles de sécheresse n'est toujours pas institutionnalisée dans la plupart des pays africains, à la différence de l'aide alimentaire. Le programme 2.3 manifeste la nécessité de réorienter, dans les zones pastorales, les politiques de gestion des catastrophes vers la gestion des risques, les moyens d'existence et les réponses précoces plutôt que d'attendre que les crises se développent et d'apporter alors l'aide alimentaire.

Programme 2.4 Commercialisation du bétail et de ses produits

Cette commercialisation intervient aux niveaux local, régional (y compris transfrontalier) et international. Certaines difficultés de l'accès au marché sont communes aux trois niveaux tandis que d'autres sont particulières à chacun d'eux. Par exemple des taxations excessives sont générales alors que le marché international est soumis à des normes particulières. Chaque type de marché a ses

avantages et ses inconvénients, les transactions internationales rapportent plus mais sont plus risquées et plus coûteuses comparativement aux échanges commerciaux intérieurs qui ont des rapports et des risques moindres. Certaines difficultés, certains choix varient selon les régions et ne sont pas particuliers au secteur du bétail, par exemple l'existence de fret aérien pour envoyer de la viande congelée à travers l'Afrique. Il faut donc procéder à une étude économique et à une analyse comparative des différentes options pour pouvoir améliorer le marché du bétail et de ses produits. En général, les analyses économiques antérieures ont eu tendance à mettre l'accent sur la valeur élevée du marché européen. Par conséquent ce programme, s'il ne décourage pas les investissements en vue du marché européen, met l'accent sur le besoin de porter plus d'attention aux marchés intérieurs africains et de soutenir le commerce régional. L'urbanisation de l'Afrique entraîne la croissance du marché de la viande et du lait qui ouvre des possibilités importantes aux producteurs. Au Moyen Orient et en Asie du sud-est les marchés sont aussi en expansion. Un second programme concerne la valeur ajoutée et, là où c'est économiquement viable, le développement d'une meilleure élaboration des produits de l'élevage.

On reconnaît que certains pays de la Communauté économique régionale et d'autres zones pastorales font déjà des efforts pour soutenir le marché du bétail. Par exemple, la création de systèmes de certification pour formaliser le commerce régional et transfrontalier est un important progrès adapté aux contextes régionaux.

Outre la nécessité de faire des études de marché avec tous les intéressés, il faut :

- 1) développer la qualité du bétail, améliorer l'accès au marché, réduire les barrières commerciales et douanières, favoriser l'information sur les marchés et les mécanismes de financement,
- 2) favoriser le développement des infrastructures et des moyens de communication (réseaux routiers et de téléphones mobiles) qui facilite le commerce du bétail à partir des zones pastorales,
- 3) étudier les possibilités de générer des profits pour les pays concernés si la liberté du commerce régional du bétail, de ses produits et de denrées issues des régions pastorales est facilitée. Ceci suppose une analyse des coûts et des profits occasionnés par les taxations et les contrôles frontaliers en comparaison avec ceux occasionnés par les accords et les importations de marchandises dans des zones de libre échange,
- 4) développer des contrôles régionaux transfrontaliers des maladies du bétail, basés sur des analyses épizootiques, économiques et des études de marché dans les régions pastorales impliquant les populations concernées,

5) coordonner et organiser la représentation africaine dans les organisations internationales chargées d'établir les normes de la sécurité alimentaire et du contrôle sanitaire.

Programme 2.5 Adaptation des services financiers et d'assurance aux conditions des régions pastorales

Les systèmes bancaires conventionnels ne sont, pas plus que d'autres services, accessibles à la plupart des pasteurs. Les conditions de prêts sont basées sur la possession de biens en grande partie inassurables. Quoique les pasteurs puissent posséder, sous forme de bétail, un capital financier important les banques, en Afrique, ne le considèrent pas comme tel, par conséquent, les pasteurs sont exclus des systèmes de crédit.

Dans certains pays des systèmes de crédit progressifs, alternatifs et adaptés au contexte pastoral, ont été développés par des banques privées ou gouvernementales. Ils permettent l'expansion des régions grâce à une politique appropriée et à un soutien régulier. Des aménagements permettent d'assurer le bétail qui assoit le crédit et les réseaux de téléphonie mobile permettent les transactions financières vers les et à partir des zones les plus éloignées. L'assurance du bétail est très importante pour la gestion des risques de sécheresse, particulièrement si les projets pilotes actuellement à l'étude s'avèrent opérationnels et économiquement faisables.

Programme 2.6 Protection des ressources génétiques africaines : animaux d'élevage et végétaux

Il est largement reconnu que les "améliorations génétiques" du bétail africain par le croisement ou le remplacement des espèces locales avec ou par des espèces étrangères importées d'Europe a eu un résultat très limité. Cette approche technique a négligé de prendre en considération la longue évolution et l'adaptabilité des animaux africains et les pratiques sélectives très soigneuses des pasteurs qui ont su combiner des caractères essentiels comme la résistance à la sécheresse et la production du lait.

Les ressources génétiques animales et végétales des régions pastorales sont des valeurs considérables pour le continent qui demandent à être protégées par des politiques régionales et nationales. Dans certaines régions des plantes de terre sèche n'ont pas encore été répertoriées ou identifiées; il faut donc en faire un inventaire complet, comprenant celles qui ont un important potentiel économique.

Programme 2.7 Recherches

Un développement durable du pastoralisme requiert une bonne connaissance de la dynamique des facteurs multiples qui le sous tendent, d'où le rôle crucial de la recherche. Outre améliorer la scolarisation primaire et secondaire il faut renforcer l'enseignement supérieur et la recherche dans les zones pastorales. Celle-ci doit être menée dans les domaines politique, social et des sciences naturelles et aller du niveau de l'adaptation locale au plus général, en passant par celui de l'intégration régionale. Il faut également renforcer les liens entre la recherche et la politique de façon à ce que celle-ci réponde à la dynamique de la vie pastorale et fasse face aux problèmes mondiaux.

Les évaluations quantitatives, l'examen des ressources pastorales, l'analyse des causes de la dégradation des pâturages et de la réduction de leur accès, sont parmi les recherches pertinentes. De même, on souhaite des analyses de la production pastorale, comparées avec celles qui portent sur d'autres usages de la terre. Le contrôle régional des maladies animales transfrontalières, l'analyse des épizooties, des facteurs économiques et marchands combinée avec l'évaluation de la faisabilité économique et technique des différentes méthodes de contrôle, constituent aussi des thèmes de recherche à entreprendre. Tous peuvent bénéficier des savoirs étendus des pasteurs autochtones.

Il faut aussi mener des recherches, dans le domaine des sciences naturelles, qui répondent aux problèmes que connaissent les pasteurs et à leurs intérêts. Leurs thèmes seront définis localement, avec la participation des pasteurs. Ils peuvent porter sur :

- 1) les espèces fourragères résistantes la sécheresse,
- 2) la conservation et l'amélioration génétique des ressources animales et végétales de base,
- 3) le contrôle de l'invasion des mauvaises herbes et de la brousse,
- 4) les soins et contrôles des maladies des chameaux.

5. Mettre en œuvre le cadre politique

Il est important de rappeler que les objectifs sous jacents de cette politique pastorale sont d'établir un cadre pour son développement, pour sa mise en œuvre et pour évaluer ses progrès.

Les étapes suivantes sont à dégager :

5.1 Initier le processus de développement

Il est conseillé que ce processus démarre au niveau national, avec l'établissement d'un comité de pilotage et une équipe interdisciplinaire d'experts du pays. Ce comité sera chargé de guider et de superviser chaque étape du processus. Il peut comprendre des membres représentant des secteurs clés (agriculture, élevage, environnement, eau, administrations territoriales, développement local, santé, éducation, recherche agronomique, organisations, associations pastorales, conseils, organisations de la société civile, partenaires).

Les experts doivent avoir l'expérience des questions pastorales dans les domaines de l'élevage, de la justice, de la terre, de l'économie et de la finance, de la recherche universitaire. Ils veilleront au développement des programmes et de leur mise en œuvre.

5.2 Etapes de la politique de développement

Cette politique, à la mise en œuvre complexe, doit être participative et impliquer les étapes suivantes :

- consultation des intéressés et identification des principaux problèmes du secteur,
- préparation des documents de travail en vue des discussions ultérieures avec les intéressés,
- évaluation des choix budgétaires et financiers,
- ajustement, mise en œuvre et approbation de la politique nationale sur le pastoralisme,
- établissement des programmes et des responsabilités de sa mise en œuvre
- révision ou refonte de la législation existante,
- diffusion de l'information auprès du public, préparation et formation des parties prenantes.

La consultation des intéressés donnera l'occasion d'informer les pasteurs sur l'importance de cette politique et de les sensibiliser à des processus qui

requièrent leur participation. Il est crucial de s'assurer de l'engagement politique sur la politique pastorale de développement.

5.3 Programmes de développement pastoral

Ces programmes reproduisent ceux qui ont été décrits dans le cadre de *l'Objectif n°1* du Cadre que nous avons exposé

5.3.1. Clarifier les rôles

Un développement durable du pastoralisme et un accès équitable des communautés pastorales aux ressources (principalement la terre et l'eau) sont les questions centrales auxquelles toute politique doit répondre. La première chose est de reconnaître les intérêts et les rôles de tous les participants du secteur. Ceux-ci ne se limitent pas aux communautés elles-mêmes et aux institutions autochtones mais comportent le public au sens large et les organisations de la société civile qui doivent être impliquées.

5.3.2 Reconnaître le rôle des institutions autochtones

Reconnaître la légitimité, les implications et le rôle des structures de pouvoir autochtones, leurs réglementations de l'usage des ressources (systèmes de résolution des conflits, accords de paix intertribaux permettant la transhumance à travers les frontières des terres tribales) sont des conditions nécessaires au succès de la politique pastorale. Il faut aussi assurer leur coordination avec les systèmes mis en place par les gouvernements et leurs administrations. Dans beaucoup de communautés pastorales la participation des femmes est déniée ou insuffisante notamment concernant les questions d'accès aux ressources, il est donc d'importance primordiale d'établir un équilibre politique entre les sexes. Le développement du pastoralisme doit également s'accompagner de la décentralisation de l'administration des ressources.

5.3.3 Consultation des communautés et engagement avec les organisations de la société civile

Les communautés et leurs organisations doivent être informées de la politique pastorale. En particulier les femmes et les jeunes doivent être impliqués; on doit veiller à éviter la domination d'institutions établies, aux liens d'intérêts et aux tendances à intimider les pasteurs lors des réunions de consultation.

Il est nécessaire d'impliquer profondément les organisations de la société civile dans la politique de développement car elles apportent un contrepoids nécessaire aux décisions gouvernementales et peuvent enrichir les discussions, faciliter

l'acceptation par la population de cette politique pastorale nouvelle. Alors que son examen et son approbation par le Parlement sont nécessaires à sa validation et à sa légitimation, la consultation des organisations la renforce.

5.3.4 Importance des mesures législatives, institutionnelles et opérationnelles

Les fonctionnaires et les experts doivent savoir que de telles mesures sont nécessaires pour assurer, dans la transparence et à coût réel, des services décentralisés, efficaces dans les zones pastorales. Ce qui existe doit être revu, réévalué et de nouveaux aménagements doivent être créés aux niveaux local, national, régional, continental et international. Les institutions publiques ou gouvernementales doivent être restructurées pour répondre aux difficultés d'accès, à la dispersion, à la pauvreté des systèmes de communications internes, à la vétusté des procédures, au chevauchement et à l'imprécision des fonctions officielles, au cumul des efforts et des responsabilités et au gâchis des ressources.

5.3.5 S'assurer de l'accès aux ressources humaines et financières

Développer les ressources pastorales suppose une prise en compte de leurs coûts économiques et financiers et l'engagement d'y consacrer les ressources adéquates. Les politiques de développement devront être définies, promulguées et lancées avec un réel souci des ressources humaines et de toutes les conditions logistiques qu'elles requièrent. Des mécanismes de transition devront être mis en place pour remplacer les lois existantes, notamment la formation d'équipes à la gestion, l'information et la communication auprès du public.

5.3.6 Plan de communication pour une politique de développement pastoral

Journaux, émissions de télévision et de radio, diffusion de bulletins sont indispensables à une communication efficace et large de la politique de développement. Un de ses objectifs est qu'elle parvienne à tous les participants et que ceux-ci la diffusent à leur tour. Ceci implique une campagne d'information pour la prise de conscience du public.

Les techniques d'information et de communication actuelles doivent jouer un rôle significatif dans :

- le développement de la politique de développement,
- sa mise en œuvre,
- la diffusion de l'information pour améliorer la prise de conscience des communautés pastorales, de leurs droits et leur participation.

5.4 Mise en œuvre

Ce cadre politique reconnaît que la mise en œuvre des programmes et de leurs modalités requiert des débats et un consensus sur les points suivants :

- adaptation aux particularités biophysiques, socioculturelles et socio-économiques des pays,
- institutionnalisation d'infrastructures appropriées et mise au point d'un calendrier des étapes nécessaires,
- claire définition des indicateurs, des pistes, des données de base et des systèmes d'information,
- création de départements ministériels chargés des questions pastorales,
- s'assurer de la participation des intéressés dans la mise en œuvre, la direction et l'évaluation de la politique suivie.

5.5 Surveillance du progrès et de la mise en œuvre de la politique pastorale

5.5.1 Portée et valeur de la surveillance

Il s'agit d'un processus complexe mais important. Son principal objectif est de donner aux gouvernements la capacité de :

- réajuster en temps dû le processus politique,
- prendre les mesures appropriées pour le rendre efficace,
- apprendre de ses succès et de ses échecs,
- faire connaître les bonnes initiatives locales aux niveaux national, régional, continental,
- améliorer la qualité des connaissances et des capacités en vue de piloter et d'évaluer de futures actions,
- assurer et consolider la participation et l'implication de tous les intéressés et partenaires,
- rendre les gouvernements capables de gérer systématiquement de nouveaux problèmes et autres incidents de développement.

5.5.2 Caractéristiques d'un bon système de surveillance

La mise en œuvre d'une bonne politique suppose de :

- définir clairement ses progrès et ses conséquences par rapport aux objectifs poursuivis, aux attentes des bénéficiaires, à la durabilité de la politique pastorale et à la disponibilité des ressources,
- établir un calendrier et la fréquence des rapports sur la collecte des données,
- établir un réseau de données aux niveaux local, national, régional et continental; planifier la collecte des données de base,

- planifier la coordination des systèmes de surveillance internes et externes.

5.5.3 Définir les mécanismes de surveillance

Les comités nationaux de pilotage et les experts devront s'inspirer des systèmes de surveillance existants qui ont l'avantage de lier les données techniques et financières à la mise en œuvre des projets et à leurs conséquences.

5.5.4 Construire un partenariat

Piloter cette politique et évaluer ses effets sur les moyens d'existence et la sécurisation des droits des populations pastorales, leur croissance économique et l'utilisation durable de leurs ressources, exige la collaboration des différentes institutions qui jouent un rôle particulier et complémentaire. Au niveau national, les ministères compétents (du développement territorial et urbain, de l'agriculture, des forêts, de la recherche scientifique) peuvent, avec le ministère chargé des questions pastorales, apporter une contribution significative. L'information doit également venir des départements de statistiques, des universités et centres d'excellence. Le partage des expériences sera facilité par l'utilisation des instruments et mécanismes employés pour la mise en œuvre à tous niveaux, régional et continental et que fournissent les observatoires spécialisés dans les questions du pastoralisme. Les institutions concernées devront être organisées en réseaux, dont l'importance est cruciale pour assurer une collaboration dans le pilotage et l'évaluation de la politique pastorale. La collecte de données géo spatiales sur l'environnement physique et leur cartographie sont des instruments très utiles pour la mise à jour fréquente des informations.

5.5.5 Partage et retour de l'information, documentation

La diffusion des informations se fait au moyen des journaux, des messages télévisés, des émissions de radio, des bulletins. L'observation du processus de développement suppose que les décideurs et tous les participants soient régulièrement informés de ses progrès, de ses avancées, de ses reculs ou de ses faiblesses. Des ateliers et des séminaires, des tables rondes, des rapports aux recommandations précises doivent y contribuer largement.

6. Conclusion

La gestion durable des ressources pastorales, auxquelles un accès équitable doit être assuré, la paix et la sécurité sont les questions fondamentales à la base de ce cadre politique. Il est donc nécessaire qu'elles trouvent des réponses dans une politique générale qui apporte des bénéfices politiques, économiques, sociaux et environnementaux aux communautés. Quoique des efforts considérables, avec des résultats positifs, aient été accomplis dans toute l'Afrique, beaucoup reste à faire qui demande l'engagement des pays en particulier et la coopération aux niveaux régional et continental. Le Cadre établi dans ce document veut définir les enjeux de chaque contexte auquel font face les secteurs et les économies en développant des programmes et des politiques dans le secteur pastoral. Les questions de statut des femmes, la mobilisation, la participation et l'engagement permanents de tous les intéressés sont considérés comme des éléments centraux des processus.

Une valeur ajoutée importante du **Cadre politique pour le développement du pastoralisme en Afrique** ne consiste pas seulement en l'amélioration des conditions de vie et de travail des pasteurs mais en l'approfondissement et la consolidation de la paix, de la sécurité et de la démocratie. L'Union africaine espère que ses États membres trouveront dans ce Cadre un guide utile et veilleront à la mise en route, à la révision ou au développement de tous les aspects de cette politique de développement afin d'assurer la pleine intégration dans le développement national des systèmes pastoraux.

