

Une cause de célébration ou la célébration d'une cause : le pastoralisme et les stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique de l'est.

Par Michael Ochieng Odhiambo

J'ai emprunté ce titre à un article d'Issa Shivjiⁱ où il analyse ce que les lois de 1999 sur la terre, en Tanzanie, ont fait gagner aux femmes. J'ai trouvé ce titre approprié pour analyser ce qu'il se passe au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie en ce qui concerne le traitement de la pauvreté des pasteurs nomades dans les "Stratégies de réduction de la pauvreté" (*ci-après désignées comme "Stratégies", acronyme anglais : PRSPsⁱⁱ*). A l'instar de ce qui s'est dit sur la question des droits des femmes sur la terre dans les lois foncières, les ONG de pasteurs nomades et leurs soutiens ont célébré la mise en place de ces "Stratégies" comme une reconnaissance de la légitimité du pastoralisme comme mode de vie et système d'exploitation de la terre.

Cet article traite de ce qui s'est réellement passé et le célèbre avec prudence. Il montre que, bien que les Stratégies représentent un jalon important pour les pasteurs, beaucoup reste encore à faire pour maîtriser leur pauvreté et adopter des stratégies qui y répondent. Le pastoralisme souffre, en particulier, des perceptions négatives qui dominent les politiques de l'environnement et du manque d'organisations de défense efficaces.

Les Stratégies de réduction de la pauvreté : la guérison de la pauvreté ?

Les Stratégies ont été considérées comme fournissant un cadre pour la réduction de la pauvreté et pour le développement, dans lequel les pays pauvres et non les donateurs sont acteurs. Les gouvernements de trois pays d'Afrique de l'est (Kenya, Ouganda et Tanzanie) les utilisent dans ce but. Le cadre a des noms différents dans chaque pays mais il répond partout aux schémas de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI)

Quoique ces stratégies ne soient pas entièrement issues des pays auxquels elles s'appliquent, elles ont significativement ouvert à la participation des citoyens les processus d'édification des politiques. La qualité de cette participation est encore discutable, on lui reproche d'être davantage une consultation qu'une véritable participation et il en faut encore beaucoup pour que ces processus deviennent véritablement démocratiques et participatifs.

Les trois dernières années, on a procédé à des révisions des Stratégies en vue de la préparation d'une nouvelle phase. Ces révisions ont montré que le niveau de participation des citoyens et son efficacité restent faibles bien que les Stratégies aient permis à des pays en développement d'avoir de meilleures possibilités d'agir dans l'établissement de leurs politiques d'intervention. Donc, si l'on considère les Stratégies comme la dévolution de la gestion des processus de développement, on constatera que cette dévolution s'effectue mieux en passant du niveau international au niveau national qu'en passant des gouvernements à leurs populations. Il est vrai que les Stratégies ont donné plus de pouvoir aux états en ce qui concerne leurs plans de développement, mais leur but ultime demeure de donner ce pouvoir à leurs citoyens.

Le plus grand acquis des Stratégies est d'avoir donné aux pauvres la capacité de définir des moyens d'alléger la pauvreté; en ce sens la qualité de leur participation à la mise en place des Stratégies est le facteur déterminant de leur efficacité. Oxfam identifie deux façons significatives de contribuer à réduire la pauvreté: d'abord, "écouter la voix des pauvres – ne pas nier leur droit d'influencer les décisions qui affectent leurs vies - et rendre responsables

ceux qui prennent les décisions", ensuite réorienter vers les secteurs les plus pauvres de la société les politiques des gouvernements et des donateurs.

Si les citoyens ne font pas entendre leurs voix, si les gestionnaires gouvernementaux ne sont pas responsables, l'implication de ces citoyens dans les décisions qui influent sur leurs moyens d'existence est limitée, l'étendue de leur contrôle sur la manière dont les fonctionnaires attribuent les ressources et leur usage est réduite; implication et contrôle sont les clés du développement.

Pauvreté des pasteurs d'Afrique de l'est

Ces considérations s'appliquent encore plus à la situation des pasteurs d'Afrique de l'est. Leur voix ne s'exprimant pas dans l'arène politique, les politiques et les stratégies de développement se fondent sur de fausses prémices, sans leur participation et en les ignorant. Les pasteurs nomades sont marginalisés depuis l'époque coloniale, leurs modes de vie et d'exploitation du sol sont considérés comme arriérés ce qui, joint aux difficultés écologiques de leur environnement, a fait que leurs régions sont les plus sous-développées des trois pays.

Il n'est donc pas étonnant que les régions pastorales aient les plus bas indices de développement. Elles manquent de facilités d'accès et d'infrastructures dans les domaines de l'éducation, de la santé, des installations sanitaires et des autres services sociaux. Comme s'il ne leur suffisait pas d'être privées des mêmes possibilités de développement que les autres régions de leur pays, elles doivent, en outre, faire face à l'effondrement de leurs systèmes traditionnels et aux mécanismes provoqués par l'appropriation par l'état de leurs terres et de leurs ressources naturelles. Leurs institutions, qui gouvernaient et médiatisaient leurs relations avec leur milieu naturel, ont perdu leur vitalité face aux virulentes attaques des états modernes et de leurs institutions.

Les Stratégies : donner la parole aux pasteurs

Une des caractéristiques principales des Stratégies a été l'exigence d'articuler les besoins et les priorités des citoyens à l'élaboration des projets. La société civile s'est saisie de cette rhétorique de la participation pour plaider en faveur des droits des pasteurs et leur donner plus d'espace et d'énergie pour influencer les politiques nationales de développement. Dans les trois pays des efforts significatifs ont été réalisés pour mettre les spécificités du pastoralisme nomade à l'ordre du jour de l'éradication de la pauvreté.

Kenya : les Stratégies, les ERS (*Economic Recovery Strategy* = *Stratégie pour le redressement économique*) et le pastoralisme

Dans la première phase de mise en place des Stratégies, le Kenya, seul, a constitué un groupe thématique sur " la Participation aux évaluations de la pauvreté". Dans le projet établi en 2001, les pasteurs ont constitué une catégorie à part parmi les pauvres et le pastoralisme a fait l'objet d'un thème séparé du travail du " Groupe thématique sur les spécificités des défis posés au développement pastoral". Ce Groupe a produit un travail sur le pastoralisme nomade, incorporé finalement aux Stratégies, montrant ainsi que ses besoins spécifiques étaient identifiés et reconnus d'une manière qui n'aurait pas été possible sans cela.. Les Stratégies ont enjoint les gouvernements à améliorer les services vétérinaires, les infrastructures et les accès au marché pour les pasteurs nomades.

De beaucoup de manières, le travail du Groupe thématique sur le pastoralisme et l'accent qu'il a mis sur la pauvreté des régions pastorales, doivent être crédités d'avoir créé les conditions de l'approche sérieuse avec laquelle la Coalition nationale gouvernementale de l'Arc-en-ciel a traité la question du développement des terres arides quand elle a accédé au pouvoir en 2003. Son "*Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003-2007*" (Stratégie pour le redressement économique, en vue de la création de richesses et d'emplois) a consacré un chapitre entier aux terres arides et semi-arides, changement significatif par rapport à la politique du gouvernement (précédent) KANU qui traitait invariablement des terres arides dans le chapitre de l'agriculture et du développement rural.

Les Stratégies pour le redressement économique (*ERS en anglais*) ne considèrent pas le pastoralisme nomade comme un système et un mode de vie. Elles mettent l'accent sur les terres arides et semi-arides occupées par les éleveurs et poussent ceux-ci à une plus grande productivité. Leurs stratégies et leurs plans d'action veulent améliorer la production des troupeaux et leur commercialisation. Elles ne font aucune référence au pastoralisme par rapport à la sécurité alimentaire. Ceci pose la question de savoir si ces Stratégies apportent un soutien au pastoralisme comme mode de vie et comme système. En réalité, les interventions préconisées dans les terres arides et semi-arides montrent que l'on veut engager le secteur de l'élevage dans une modernisation mais qu'il y a peu d'intérêt pour aider le pastoralisme de subsistance qui est l'épine dorsale de ce système et de ce mode de vie.

Interventions prévues par les ERS pour les terres arides et semi-arides

- . Approvisionner en eau les pâturages en forant des trous d'eau et construisant des digues aux points stratégiques de la région,
- . Entreprendre des recherches sur les races de troupeaux en vue de les améliorer,
- . Mettre en place des mesures de contrôle de la dégradation de l'environnement et procéder à des recensements périodiques des troupeaux
- . Renforcer le système vétérinaire et le contrôle des maladies par des cliniques vétérinaires mobiles, des mécanismes de surveillance et des unités radiologiques.
- . Dresser des barrières juridiques et policières au commerce des troupeaux en cas de quarantaine et de non-paiement d'impôts.
- . Développer les infrastructures telles que routes et voies de communication avec accès à l'eau
- . Créer des zones sanitaires protégées pour faciliter l'exportation des animaux vivants
- . Accroître la surveillance médicale aux frontières, la résolution des conflits frontaliers et les mécanismes de gestion.

Ouganda : Le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté et la pastoralisme

En Tanzanie et en Ouganda l'examen de la première phase d'application des Stratégies a conduit à placer carrément la question de la pauvreté des pasteurs à l'ordre du jour du plan national de développement. Les Organisations travaillant avec les pasteurs nomades se sont mobilisées pour que le pastoralisme soit mis au premier plan lors de la seconde phase; elles ont réussi à ce qu'il soit reconnu, dans les deux pays, comme mode de vie légitime, nécessitant des politiques d'interventions et des stratégies particulières.

Un réseau informel d'organisations s'est créé en Ouganda pour inclure le pastoralisme dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP 2004). Elles se sont concertées, ont constitué un groupe d'action et ont tenu des réunions avec d'autres membres participant aux

évaluations des PEAP pour 2002 et 2003 qui ont abouti à la tenue d'un atelier d'analyse, à Jinja en juillet 2003. Ces diverses consultations ont montré que le Plan d'éradication de 2001 avait complètement ignoré le pastoralisme et, par conséquent, n'avait rien prévu pour la promotion d'un développement particulier répondant aux besoins des communautés pastorales.

En Ouganda en 2002, la seconde session d'évaluation de la pauvreté, a révisé le Plan d'action 2001 avec une meilleure prise en considération du pastoralisme. Elle a entrepris une analyse beaucoup plus approfondie de la pauvreté des éleveurs, menant des recherches dans huit communautés le long du corridor du bétail (la région qui s'étend, en diagonale, de Karamoja au nord-est à travers le district de Masindi au centre jusqu'à Mbarara au sud-ouest). Le pastoralisme nomade a été reconnu comme catégorie particulière, connaissant une pauvreté différente de celle des autres populations pauvres.

Plus significativement encore, cette évaluation de 2002 a reconnu que la mobilité était une stratégie de survie cruciale pour les pasteurs, qu'ils étaient en butte aux préjugés des fonctionnaires gouvernementaux contre leur mode de vie nomade. De plus, cette réévaluation a reconnu sa dimension régionale, les défis que ce mode de vie affronte ainsi que sa diversification croissante. Pour la première fois en somme, l'évaluation de 2002 l'a mis en bonne place de l'actualité et l'a lié à la question du développement en Ouganda.

A partir des résultats des Processus d'évaluation de la pauvreté en Ouganda (UPPAP - *Uganda Participatory Poverty Assessment Process*) l'actuel Plan d'éradication s'est saisi des questions relatives à la pauvreté chez les pasteurs nomades et au pastoralisme. Nous citons ci-après les principales références au pastoralisme contenues dans le Plan 2004 :

Le gouvernement développera (...) une politique globale et une stratégie concernant le sous-secteur du bétail qui devront reconnaître explicitement les objectifs nationaux principaux en vue de la réduction de la pauvreté. L'accent actuellement mis sur la maximisation de la production des troupeaux doit être remplacé par la reconnaissance de la multiplicité des contributions qu'apporte le bétail aux moyens d'existence. Ceci demande que l'on comprenne mieux qui sont les bénéficiaires des efforts et des services rendus par le développement du bétail et quelles sont leurs priorités. Le manque de compréhension est la raison pour laquelle l' "amélioration" des techniques d'élevage a eu des effets si limités, ces améliorations n'étant pas appropriées aux besoins des éleveurs en général et des pasteurs nomades en particulier. Les pasteurs et leurs systèmes d'élevage doivent être des composantes clés de la nouvelle politique.

Pour réaliser cet objectif, le Plan d'éradication indique deux actions prioritaires dans le secteur du bétail, la première établissant que "le gouvernement développera une stratégie dans ce secteur concernant le contrôle sanitaire **et répondant aux besoins des pasteurs nomades.**" Cependant, dans l'exposé des buts et du schéma politique, l'engagement se réduit à préparer un projet politique sur le secteur du bétail afin de le soutenir. Le pastoralisme nomade disparaît littéralement quand il s'agit de définir des stratégies particulières pour la mise en œuvre du Plan d'éradication.

Tanzanie : Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (acronyme anglais : NSGRP)

Un chapitre sur "Les moyens d'existence sur les grands pâturages et leur vulnérabilité" a été inclus dans les Processus d'évaluation de la pauvreté en Tanzanie. En vue de la révision des Stratégies n°1 et de l'établissement des Stratégies n°2, il analyse les moyens d'existence et la vulnérabilité de ceux qui vivent des terres de pâtures. Ce chapitre a été discuté lors d'un atelier consultatif organisé conjointement par le Forum des Organisations non gouvernementales des pasteurs autochtones (PINGOs) et la Fondation pour la recherche économique et sociale (ESRF) Cet atelier de deux jours a marqué le point culminant d'un processus consultatif qui a servi à l'élaboration du chapitre.

Outre l'organisation de l'atelier, le Forum (PINGOs) a été impliqué dans l'évaluation de la pauvreté en Tanzanie. Il a mené, indépendamment, des consultations avec les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs qu'il a mobilisés pour qu'ils contribuent au processus, notamment par la tenue d'un atelier de plus de cent participants, à Arusha, où ont été confrontées les expériences ougandaise et kenyane et où les Stratégies ont été présentées et discutées. Ceci a constitué la plus large consultation sur la politique nationale jamais entreprise parmi les pasteurs de Tanzanie. C'était aussi la première fois que les pasteurs nomades avaient reçu tant d'attention particulière au niveau de la planification nationale.

A la suite de ces consultations, les Stratégies nationales (NSGRP) ont pris en considération pour la première fois le pastoralisme comme mode particulier d'exploitation du sol, comme système de vie et moyen d'existence qui doit être distingué. On a reconnu que la question des terres des pasteurs devait être soulevée dans les consultations nationales des propriétaires fonciers et nécessitait une stratégie appropriée. La Stratégie se donne pour objectif de "promouvoir l'utilisation efficace des pâturages, de donner aux pasteurs la capacité d'améliorer la productivité de leur bétail par l'amélioration des services vétérinaires, de l'approvisionnement en eau et la reconnaissance du pastoralisme comme moyen d'existence durable"

Cependant quand il s'est agi de la mise en œuvre, la stratégie devint assez floue sur ce qu'il convenait de faire. Le tableau ci-dessous, adapté des annexes du document, montre les résultats généraux, les buts, les objectifs opérationnels et les cibles prioritaires.

But n°2 : promouvoir une croissance durable

Les pasteurs nomades d'Afrique de l'est récapitulent leurs succès

Le nouveau discours sur le développement pastoral a été considéré par les organisations non gouvernementales des pasteurs est-africains et par ceux qui les soutiennent comme le franchissement d'un seuil important et une victoire modeste mais significative. Significative parce que le pastoralisme et son développement sont désormais des préoccupations légitimes de la politique nationale; ils ne sont plus considérés comme des problèmes mais comme étant liés au développement de la nation.

Mais comme nous l'avons déjà souligné, beaucoup reste encore à faire pour que ces dispositions prévues dans les Stratégies se traduisent par des actions politiques qui assurent réellement la sécurité des moyens d'existence des pasteurs. Les promesses de ces dispositions sont limitées, notamment, par les opinions négatives sur les pasteurs qui règnent parmi la

bureaucratie de la région. Quoique les Stratégies constituent le cadre principal dans lequel les politiques sectorielles devraient être définies et mises en œuvre, il est évident que ces politiques et les décisions qu'elles impliquent jouent un rôle significatif dans la définition des priorités qui affectent les moyens d'existence des individus et des communautés. Ainsi, le Plan de modernisation de l'agriculture de l'Ouganda, la Stratégie de développement rural de Tanzanie et la Stratégie de dynamisation de l'agriculture du Kenya constituent le cadre opérationnel de la planification et de la mise en œuvre du développement rural. Tous ces documents mettent l'accent sur la modernisation du secteur agricole, particulièrement sur la production des cultures et du bétail, en vue de leur exportation et de leur commercialisation. Ces politiques engagent les gouvernements à transformer des économies rurales de subsistance en économies marchandes avec la participation active du secteur privé, de préférence des investisseurs étrangers.

Dans d'autres secteurs, notamment ceux qui concernent la tenure foncière en général et la gestion des pâturages en particulier, les pasteurs nomades continuent de faire problème. Comme système d'exploitation du sol, le pastoralisme est toujours considéré comme inférieur à d'autres usages, telle la production de récoltes. Il n'est donc pas surprenant qu'en Tanzanie, par exemple, bien que la "Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté" reconnaisse la légitimité du pastoralisme comme moyen d'existence, on continue à faire des déclarations politiques accusatoires quant à la supposée dégradation de la terre et des pâturages qu'il provoquerait. Tant que la reconnaissance formelle du pastoralisme dans les Stratégies ne se retrouvera pas dans les actions et les politiques de terrain et ne se traduira pas par un gain réel pour les pasteurs, cette reconnaissance restera un mirage pour eux.

Cependant l'importance, pour les pasteurs, des réalisations politiques réside plus dans leurs mises en œuvre que dans leur substance. Que les pasteurs aient eu la possibilité de participer activement à l'établissement de la politique de développement, qu'ils aient été reconnus comme des acteurs clés de ses processus et que leur mode de vie ait été constitué en catégorie à part dans les plans de développement national, a plus de signification pour eux dans le long terme que les mesures particulières proposées. Quelles que soient les questions qualitatives soulevées avec la participation, le fait est que, grâce à ces réalisations, le discours sur le développement pastoral a changé en mieux, et de façon irréversible; on ne se demande plus si les pasteurs et leurs besoins méritent une attention particulière mais comment la leur donner et répondre à ces besoins.

Conclusion : construire sur les acquis

Les Stratégies ont permis que les pasteurs d'Afrique de l'est remportent une importante victoire dans leur recherche d'un cadre politique de développement qui leur donne la capacité de gérer et de sécuriser leurs moyens d'existence. Bien que ces succès soient modestes, ils constituent néanmoins une importante pierre de touche pour assurer un fondement durable à leur mode de vie.

L'important est que cette base permette un élargissement de leur espace sur quoi repose leur système. A cette fin il leur faut s'organiser aux niveaux local, national, régional et même mondial pour créer une masse critique et un levier politique. S'il est une chose que l'histoire de la marginalisation du pastoralisme en Afrique de l'est et dans toutes les zones arides nous a enseignée c'est que les solutions sont plus politiques que techniques, que la connaissance et l'information aussi importantes soient-elles pour l'établissement des politiques, ne suffisent pas à faire pencher la balance en faveur du pastoralisme. Les pasteurs eux-mêmes et ceux qui

les soutiennent doivent recourir à la connaissance scientifique, argumenter et informer les organisations politiques, accroître leur capacité de plaider leur cause, constituer des réseaux avec d'autres groupes aux différents modes de vie, dans le but de créer une force politique viable et cohérente avec laquelle les politiques n'auront d'autre choix que de négocier. C'est le seul moyen d'influencer les décisions politiques en leur faveur et de créer les conditions environnementales qui permettront au pastoralisme de durer.
