

PROJET RÉGIONAL D'APPUI AU PASTORALISME AU SAHEL



NOTE AUX DECIDEURS 01



NOTE AUX DECIDEURS 01

Les défis de sécurité et leur impact sur
l'économie pastorale et la paix
au niveau régional



Messages clés

- **L'élevage pastoral constitue un puissant moteur de développement économique de la région, de plus en plus reconnu comme tel. Longtemps perçu comme héritage du passé peu adapté à la modernité, depuis une dizaine d'années, ce système régional d'échange et de production essentiel pour les économies locales, nationales et régionale connaît une véritable réhabilitation grâce aux connaissances acquises dans tous les domaines écologique, économique et social.**
- **Ce système emblématique est le premier produit agricole de l'intégration régionale. Il s'appuie sur une grande mobilité essentielle à la valorisation de ressources naturelles à forte variabilité et la mise en connexion de vastes régions de pâturages sahéliens et soudaniens avec les bassins de consommation fortement urbanisés des pays côtiers. Celle-ci s'appuie sur une véritable organisation sociale construite et sans cesse adaptée de gestion des mouvements transfrontaliers des troupeaux, qu'ils soient de production ou de commercialisation.**
- **L'élevage mobile fait l'objet d'une attention renouvelée depuis une dizaine d'années en raison de son intérêt économique, mais aussi de plus en plus à la lumière de l'embrasement des conflits générés par l'extension de la pression agricole sur les terres et la dégradation des infrastructures d'hydraulique pastorale. Face à ces risques réels, plusieurs mesures d'ampleur ont été développées tant par les États et les institutions d'intégration que par les organisations professionnelles et les communautés elles-mêmes : amélioration et diffusion de textes de réglementation de la transhumance et du foncier pastoral, aménagement et sécurisation des espaces pastoraux, réhabilitation des points d'eau, appui à la mise en place d'une filière pérenne d'approvisionnement en aliment du bétail, etc. Les Déclarations de N'Djamena (mai 2013) et de Nouakchott (octobre 2013) ont joué un grand rôle dans cette mobilisation des décideurs politiques avec le soutien de nombreux partenaires techniques et financiers dans les pays sahéliens.**
- **Au-delà des risques générés par l'utilisation concurrentielle et conflictuelle des ressources naturelles, une autre menace, plus inquiétante et impactant durablement l'élevage pastoral, prend de l'ampleur depuis ces dix dernières années. Il s'agit de l'extension des zones de turbulences et de conflits armés transfrontaliers en Afrique de l'Ouest et du Centre transformant des zones pastorales et agro-pastorales en espace de violence et de non-droit. Cette crise sécuritaire entraîne des répercussions majeures et critiques sur les sociétés pastorales et le fonctionnement des économies nationales et régionales. On observe depuis plusieurs années le basculement de ces espaces dans l'économie criminelle et le non droit. Dans le même temps, l'affaiblissement de l'autorité et de la présence des États dans ces zones éloigne la perspective d'un véritable retour à la paix et au développement.**

- **Pris au piège de l'effondrement massif de la paix et de l'économie locale, éleveurs et agriculteurs des zones concernées vivent désormais un véritable drame qui se résume par des atteintes à la vie des hommes et des animaux. Cette insécurité est à l'origine de mouvements massifs de populations qui n'ont d'autres choix que de regagner des camps de réfugiés devenus de plus en plus nombreux dans les zones frontalières du Tchad, du Cameroun, du Niger, du Mali, de la Mauritanie, du Burkina Faso. Par endroit, le laborieux retour à la paix, permet le relèvement par une reprise timide et délicate des activités agricoles. Le retour au pastoralisme quant à lui, demeure encore plus difficile, surtout pour des pasteurs contraints d'abandonner l'activité depuis plusieurs années. Cette perte de repères socio-économiques et professionnels est une des principales causes du basculement de bon nombre de jeunes issus des sociétés pastorales, dans les filières économiques criminelles leur procurant des moyens de subsistance à court terme.**
- **Cette préoccupation cruciale sur les nouvelles formes d'insécurité menaçant le pastoralisme a fait l'objet d'une table ronde entre éleveurs lors des seconds entretiens techniques du PRAPS tenus en juillet 2017. Cette question complexe et à dimension transnationale est source d'inquiétude et suscite de nos jours une grande prise de conscience dans les milieux professionnels, associatifs et des pouvoirs publics. La présente Note qui lui est consacrée n'a pas pour vocation de fournir des recommandations opérationnelles. La question dépasse en effet la portée des actions développées par les projets d'appui au pastoralisme comme le PRAPS. Elle interpelle par contre une plus grande considération politique de ce drame par les institutions nationales, régionales et internationales dont la sécurité des personnes et des biens font partie intégrante de leurs mandats. Nul doute qu'au regard de cette insécurité récurrente, voire endémique, et notamment de ses conséquences en termes d'atteinte à la vie des ruraux et singulièrement des pasteurs, il paraît plus qu'urgent pour les pouvoirs publics de mettre en œuvre des réponses structurelles s'attaquant aux causes profondes du mal.**



1. Une insécurité grandissante : nouvelle menace majeure sur les activités pastorales

Des constats énoncés par la Déclaration de N'Djamena

Depuis une décennie, un nouveau fléau s'est abattu sur les modes d'élevage pastoraux : une insécurité chronique, mouvante et transfrontalière liées aux trafics illicites, aux groupes mafieux et terroristes. Or l'élevage pastoral est un instrument remarquable de contrôle de territoires vastes et inoccupés. La mobilité permet en effet d'installer une présence régulière dans des zones vides de population résidentes et empêche ainsi que de véritables «no man's land» incontrôlés se développent (texte intégral et actes du Colloque: www.pasto-secu-ndjamena.org).

De la Mauritanie à la Somalie, les grands espaces saharo-sahéliens se caractérisent par des conditions difficiles et seule la pratique de l'élevage mobile permet de les exploiter. Cette capacité d'adaptation a constitué de tous temps un précieux atout pour les éleveurs qui font vivre leurs familles et approvisionnent leurs pays en viande, ainsi que les pays voisins du Sud comme du Nord.

Les éleveurs fournissent une grande richesse aux pays dont ils sont citoyens, contribuant largement au PIB, aux ressources fiscales et aux exportations. Les éleveurs-pasteurs ont des modes de vie et des savoir-faire les mieux à même de s'adapter à l'environnement saharo-sahélien et de vivifier cet espace. Atout majeur pour les pays saharo-sahéliens, l'élevage est aussi un puissant vecteur d'intégration économique régionale par le commerce florissant qu'il génère.

Cependant, les capacités de résilience des sociétés pastorales sont mises à l'épreuve par des chocs climatiques récurrents et leurs conséquences environnementales, économiques, sociales et politiques. En outre, depuis une décennie, un nouveau fléau s'est abattu sur elles. Les espaces qu'elles occupent et font vivre sont en proie à une insécurité chronique, mouvante et transfrontalière. Nourrissant et se nourrissant de trafics illicites, de nombreux groupes mafieux et terroristes déstabilisent l'ensemble de la région, inquiètent le monde et menacent de transformer le Sahel et le Sahara en une vaste zone grise.

Tels sont les principaux constats formulés dans le texte de la Déclaration de N'Djamena en mai 2013.

Qu'en est-il de l'ampleur d'une telle menace plus de quatre années plus tard ?

Depuis 2012, l'État malien a abandonné en grande partie des zones pastorales du Nord du Mali, du Gourma et l'insécurité a même gagné du terrain dans le delta. Les trois frontières

du Liptako-Gourma n'ont jamais été aussi à risque pour les populations. Le vaste bassin du lac Tchad, qui constitue une zone vitale de repli pastoral en cas de sécheresses dans l'Est du Niger, du Kanem et du Chari-Baguirmi tchadien et le Nord-Cameroun est devenu un véritable cimetière des populations locales (agriculteurs, pêcheurs, éleveurs) qui n'ont pas réussi à fuir vers les camps de réfugiés. Le Nord-Est du Nigeria est devenu un haut lieu de criminalité, avec pour conséquence une modification complexe des circuits de transhumance transfrontalière et des routes commerciales du bétail provenant des zones pastorales de Diffa et du Tchad. La Centrafrique citée en exemple en 1990 parce que ce pays était devenu, en moins de vingt ans, un des plus grands producteurs de viande de la région, a bien du mal à se remettre de la guerre civile depuis 2012. La Côte d'Ivoire qui avait développé dans les années 70 une véritable stratégie d'accueil et d'installation des éleveurs, grâce à la mise en place par la SODEPRA de plusieurs centaines d'aménagements pastoraux est en proie à des conflits meurtriers comme celui survenu dans la région de Bouna, en 2016. Comment ne pas être préoccupé au plus haut point par de telles turbulences et les chaos durables qu'elles peuvent entraîner ?

2. L'élevage pastoral et les problèmes de sécurité, le risque majeur des amalgames

« Les groupes pastoraux sont souvent accusés, même s'ils n'en ont pas l'exclusivité, d'être à l'origine des troubles, des actes de banditisme et des rébellions. On ne peut nier que certaines zones qu'ils parcourent sont devenues des foyers de déstabilisation avec l'installation récente de narcotrafiquants, de terroristes et de bandes armées. Faut-il pour autant incriminer ceux qui s'adonnent régulièrement aux tâches astreignantes liées à la conduite des troupeaux (longues marches, puisage fastidieux de l'eau, surveillance quotidienne des bêtes, recherche des animaux perdus ou volés, etc.) ? Ici rien n'est plus dangereux que l'amalgame entre producteurs et bandits » (Marty A. 2013).

L'élevage pastoral, quand il est en état de fonctionner normalement, ne pose pas de problèmes particuliers en termes de sécurité et de stabilité. Au contraire, nombreux sont d'entre nous qui ont connu une époque, pas si lointaine, où il y avait une totale sécurité à circuler dans les régions pastorales, y compris pour les étrangers. Comme cela a été



rappelé à Ndjamena en 2013, l'élevage pastoral est même un facteur de sécurité en contribuant à l'occupation des « no man's land ». Attachés à leurs troupeaux, les éleveurs apprécient la tranquillité et la paix. Ils sont même les premiers à vouloir nouer des liens, des accords sociaux, voire des alliances avec les autres groupes lors des transhumances et de la fréquentation des marchés. Malheureusement de nos jours, ils sont les premiers à redouter les raptés ou le racket de leurs biens et les atteintes à leur intégrité physique

On peut dire que les États ont un intérêt à ce que ces immenses zones soient habitées et valorisées par des professionnels habitués à y vivre et tirer parti des ressources existantes même aléatoires.

Il peut arriver cependant que certains groupes pastoraux aient accumulé les problèmes pour d'autres raisons non liées à l'économie pastorale. La perte de la confiance en l'État peut favoriser la marginalisation politique et économique, le développement des divisions et des inégalités, la répétition des crises (sécheresses et conflits), l'affaiblissement des liens de solidarité, l'absence des services sociaux, etc. Il s'agit alors de véritables terreaux fertiles pour happer les mécontentements et faire basculer les jeunes désœuvrés en mal de perspectives d'avenir, dans l'économie criminelle. Ce type de circonstances est indéniablement favorable aux cristallisations identitaires, voire aux irrédentismes. Mais, ce n'est pas l'élevage pastoral en tant que tel qui est en cause. C'est plutôt le fait de causes structurelles profondes, non suffisamment élucidées et résolues à temps. Les éleveurs et surtout l'élevage pastoral auraient pu servir de rempart contre de telles dérives si les pouvoirs publics et leurs partenaires avaient su mettre en œuvre les politiques et actions appropriées requises pour leur bien-être. Hélas, pendant trop longtemps, l'élevage pastoral est resté un parent pauvre dans le monde du développement. De vastes régions en payent malheureusement le prix aujourd'hui.

De ce constat, on retiendra au moins la leçon suivante : **c'est le développement par et avec les populations qui constitue le premier socle de la sécurité et de la paix.**

3. Quelles stratégies de réponse à ces nouvelles formes d'insécurité?

i. L'indispensable approche sécuritaire, même si nécessaire, est aussi porteuse de risques.

La réponse première pour traiter une situation d'insécurité consiste à réunir les moyens permettant de poursuivre et de mettre hors d'état de nuire les acteurs responsables de cette situation. Pour ce qui concerne les pays du Sahel, cette réponse est potentiellement productrice de tensions, que ces moyens soient d'origine locale ou qu'ils soient apportés par des partenaires étrangers (Veron, 2013). L'exemple du Mali est pleinement évocateur des limites de l'approche exclusivement sécuritaire. Malgré la forte présence militaire internationale, la pression des groupes djihadistes semble s'accroître. Le sol malien a ainsi été le théâtre de près de deux cents attaques en moins de deux ans, causant plusieurs

centaines de morts et de blessés (Thiam, 2017). L'insécurité se propage maintenant au centre du pays.

Ceci conduit tout naturellement à réfléchir à l'accompagnement de cette réponse sécuritaire par des actions au bénéfice des populations, notamment de développement économique et social et en matière de gouvernance locale. Dans ce sens, les mesures relèvent tant de la participation des populations à la vie politique de leurs régions, notamment dans le cadre de la décentralisation, que dans la gouvernance des pouvoirs en place, qu'il s'agisse de ceux qui sont issus de la décentralisation ou des administrations déconcentrées.

Mais les modalités de cet accompagnement restent largement à définir, tâche difficile au vu des échecs du passé en matière de traitement des causes des crises et violences affectant la région. Le PRAPS, comme d'autres projets est pleinement confronté à ces difficultés d'interventions dans plusieurs pays dans les régions où face à l'insécurité, les services de l'État ne sont que trop peu présents. Plus que jamais les organisations des pasteurs ont un rôle majeur à jouer aux côtés des collectivités territoriales, lorsqu'elles sont encore en place pour mettre en œuvre les actions de développement et reconstruction requises dans ces territoires et espaces en crise.

ii. Dépasser une approche exclusivement sécuritaire, intensifier le travail de prévention des crises dans ses dimensions sociales et économiques.

Un retour de l'État et de ses services. Une réponse sécuritaire suppose en première approximation que l'État, qui en est aujourd'hui assez largement absent des zones pastorales, les réinvestisse et qu'il y implante les moyens et les hommes qui lui permettront d'exercer les fonctions régaliennes qui sont les siennes et de restaurer la confiance. Cela suppose, entre autres, l'installation ou la réinstallation de garnisons militaires ou assimilées dans les zones en question.

Dans les zones à risque d'insécurité, la «lutte contre l'insécurité» doit être désormais au centre de l'activité professionnelle de nombreux intervenants d'horizons variés. Qu'il s'agisse de poursuivre de présumés terroristes, d'empêcher des jeunes désœuvrés de commettre des actes de petite délinquance, de nombreux intervenants professionnels doivent désormais être impliqués dans la lutte contre l'insécurité au quotidien. Et ce, bien au-delà des sphères professionnelles de la police et de la justice: c'est notamment le cas de professionnels évoluant dans le champ de l'intervention sociale. Ces interventions dans le champ social doivent viser à contribuer à promouvoir la sécurité à travers des activités de «prévention» auprès des jeunes et/ou des autres habitants des zones défavorisées et considérées comme «criminogènes» (Schaut, 2000; Boucher, 2003).

La réinvention du lien social. Dans les zones en voie de sortie des turbulences, la réinvention du lien social constitue en effet un impératif majeur pour les sociétés qui viennent de se déchirer et dont les plaies vont demander du temps pour se cicatriser durablement. *« C'est là en effet une question de survie. Ni simple retour en arrière, ni pure*

création ex-nihilo, il s'agit de construire de nouvelles perspectives économiques, sociales et politiques, en valorisant toutes les chances qu'offre le présent et en tenant compte des leçons du passé lointain et proche, en vue de fonder un avenir viable pour toutes les composantes. » (Marty, 1997).

Pour y parvenir dans de tels contextes, il apparaît essentiel d'intervenir de manière progressive et graduée en combinant actions de court terme et celles de moyen terme. A court terme, il s'agit d'accompagner les initiatives de dialogue et de construction de lien social et économique, tout en maintenant une aide humanitaire qui demeure indispensable. À moyen et long terme, on doit s'atteler à la formulation et à la mise en œuvre d'actions plus structurantes de développement intercommunautaire local.

L'importance du dialogue politique entre acteurs publics et société civile à tous les niveaux, local, national et régional. La volonté d'opérationnaliser une vision régionale intégrée de l'élevage a conduit la CÉDÉAO, les Gouvernements des pays côtiers et les réseaux régionaux d'éleveurs à se mobiliser pour instituer un cadre régional de dialogue politique de haut niveau sur la transhumance transfrontalière. L'atout majeur de ces rencontres de haut niveau est de construire un espace d'échanges entre les praticiens et les acteurs travaillant sur la problématique de la transhumance transfrontalière. Il dresse chaque année le bilan des campagnes antérieures, aide à mieux préparer les campagnes à venir et à convenir d'une feuille de route qui fait l'objet d'évaluations périodiques (RBM, 2016). Les concertations régionales offrent un cadre d'échanges politiques de haut niveau aux décideurs des pays sahéliens et côtiers. Ce type d'initiative est porteuse non seulement d'amélioration des politiques au niveau régional, mais aussi de renforcement des visions partagées et de coopération indispensable à la paix et au développement économique des élevages pastoraux et agro-pastoraux dans les espaces transfrontaliers.

Conclusion : Élargir le champ de la prévention des crises et la restauration de la paix et du développement dans les grands ensembles transfrontaliers menacés

La prévention des crises dans les régions pastorales et l'intégration citoyenne des pasteurs dans leurs pays et espaces sont donc plus que jamais étroitement liées à des actions et des politiques ciblées pertinentes, opportunes et efficaces : la sécurisation de la mobilité, la reconnaissance de la mise en valeur pastorale du foncier, une meilleure prise en compte de l'écologie des milieux sahéliens et de l'économie pastorale par les politiques, l'accès aux services sociaux, notamment la santé et l'éducation. Cela constitue en grande partie les défis prioritaires autour desquels plusieurs initiatives se sont engagées dans la région, notamment le PRAPS dans les six pays sahéliens, le PASTOR au Tchad, le RIMRAP en Mauritanie et bien d'autres. C'est bien à cela également, que les pays côtiers voudraient pleinement contribuer à travers le PRIDEC, auquel devraient contribuer prochainement le PREDIP, le PEPAO, le PACBAO.

Toutefois, le développement des zones de conflits et de non droit appelle à une considération plus forte du pastoralisme par les décideurs politiques aux plans national, régional et international. Au regard de cette insécurité récurrente, voire endémique, et notamment ses conséquences en termes d'atteinte à la vie des ruraux et singulièrement des pasteurs, il paraît plus qu'urgent pour les pouvoirs publics de mettre en œuvre des réponses structurelles s'attaquant aux causes profondes du mal. C'est ce que tente de faire le Niger notamment à travers la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix au Niger qui se mobilise dans les zones de conflit ou de post conflit.

L'avenir des systèmes pastoraux et l'intégration des populations pastorales dans la vie politique et citoyenne en Afrique est aujourd'hui un enjeu de portée régionale, pour la sécurité au Sahel et dans la plupart des zones transfrontalières, le développement des territoires ruraux et l'approvisionnement urbain en produits animaux sains, de la zone sahélienne aux pays côtiers.

Renforcer la gouvernance et la sécurité des espaces pastoraux, soutenir activement la résilience des sociétés pastorales, améliorer la viabilité économique des systèmes pastoraux et enfin faciliter l'accès des populations de ces espaces à des services sociaux de base (santé, éducation eau-hygiène-assainissement...) adaptés à leur contexte, constituent les axes prioritaires d'intervention pour le développement pastoral. Il s'agit là de quelques éléments des engagements exprimés par les différents acteurs à travers la Déclaration de N'Djamena.

Les crises sécuritaires qui touchent les zones sous influence terroriste sont difficiles à intégrer dans les interventions comme le PRAPS et plus globalement par les outils des SAP. Les enjeux politiques rendent la prévention des crises pastorales très délicate et les plans de contingence abordent rarement ce type de situation. Les entreprises y limitent également leur engagement et hésitent à s'engager dans la construction des infrastructures. Les passations de marchés sont ainsi parfois bloquées faute de concurrence. Les pays et les partenaires techniques et financiers devraient donc adapter les procédures à ce type de contexte pour ne pas handicaper l'action publique dans ces zones. Plus globalement enfin, l'enjeu est aussi de mettre en synergie dans les pays le SAP sécurité et défense prôné par la CEDEAO avec les SAP abordant les risques pastoraux ordinaires.

Programme d'Appui Structurant au Développement Pastoral (PASTOR)– Renforcement Institutionnel en Mauritanie de la Résilience de l'Agriculture pluviale et du Pastoralisme (RIMRAP)– Programme Régional d'Investissement en faveur de l'Élevage dans les pays Côtiers (PRIDEC)- Projet Régional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la Transhumance au Sahel et dans les Pays Côtiers (PREDIP)– Projet Pastoralisme et Elevages Pacifiés en Afrique de l'Ouest (PEPAO)– Projet d'Appui à la Commercialisation du Bétail en Afrique de l'Ouest (PACBO).

4. Références utiles

Anonyme, 2013, Déclaration de N'Djamena sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens - 29 mai 2013, 3. Colloque : www.pasto-secu-ndjamena.org/ www.plateforme-pastorale-tchad.org

Boucher M., 2003, Turbulences, contrôle et régulation sociale. Des modèles sécuritaires et démocratiques dans des quartiers impopulaires, *Déviance et Société*, 27, 2, 161-182

Dufumier M., Anvrouin M., Mahamadou A., Mogba Z., Bonnet B., 2017, Contribution à la relance du dialogue local à Berbérati, Centre de crise et de soutien, Ministère de l'Agriculture, ministère de l'Élevage en RCA.

Guibert B., Bonnet B., 2013. Quels enseignements tirés des recherches centrées sur l'analyse des évolutions rétrospectives des conditions d'exercice du pastoralisme et des trajectoires des familles de pasteurs ? Note de synthèse aux décideurs

Marty A., 1997, Un impératif : la réinvention du lien social au sortir de la turbulence. Expérience du Nord Mali, approches théoriques et problèmes pratiques, Iram.

Marty A., 2013, L'élevage pastoral : un atout durable pour le développement et la sécurité des zones saharo-sahéliennes. Le rôle crucial des politiques publiques.

OCDE, 2014, Un atlas du Sahara-Sahel, géographie, économie et insécurité.

Réseau Billital Maroobé, 2016, Compte rendu des troisièmes rencontres de haut niveau sur la transhumance apaisée entre pays côtiers et pays sahéliens. Déclaration ministérielle. Lomé.

Schaut C., 2000, Travail social et nouveaux dispositifs, entre tensions et redéfinitions, in VAN CAMPENHOUDT L. et al. (Éds), Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques, Bruxelles, Labor, 129-152.

SOLAGRAL, 1990, L'élevage bousculé, bulletin du Réseau stratégies alimentaires, nov déc 1990

Thiam A., 2017, Centre du Mali : enjeux et dangers d'une crise négligée. Centre pour le dialogue humanitaire, institut du Macina, HD.

Véron J. B., 2013, La dimension économique de l'insécurité au Sahel, In actes du colloque de N'Djamena.



Avec les contributions de :

Bonnet Bernard,
Ramdé Paul,
Ousseyni Malam Ousmane,
Bodé Sambo,
Zoundi Jean Sibiri,
Hamadoun Mahalmoudou,
Touré Oussouby,
Ouédraogo Moumouni,
Bazié B. Augustin,
Millogo Firmin

Mise en page :

Regina BANDÉ

OUAGA 2000, Porte n° 2754, Blvd Mouamar Al Kaddhafi - 03 BP 7049 Ouagadougou 03
Tél. : + 226 25 49 96 00 - Twitter : cilssinfos . Facebook : facebook : systeme.cilss
E-mail : cilss@cilss.int - site zeb : www.praps.cilss.int / www.cilss.int