

FORUM DE HAUT NIVEAU SUR LE PASTORALISME AU SAHEL

NOUAKCHOTT (MAURITANIE) 29 OCTOBRE 2013

Note de cadrage

Résumé exécutif

Le pastoralisme est un système de production unique valorisant efficacement un territoire agro-climatiquement très contraint ; il constitue une activité centrale de l'économie Sahélienne dont les filières de valorisation fournissent des revenus à 80 millions de foyers. La moitié de la viande et plus des deux tiers du lait consommés dans les villes côtières d'Afrique de l'Ouest sont originaires du Sahel.

Le pastoralisme est aussi un mode de vie porté par une population ayant peu bénéficié des politiques nationales de développement. Non seulement les besoins en services agricoles (soins vétérinaires, vulgarisation, intrants, crédit, etc.) sont loin d'être couverts, mais aussi l'accès aux services de base (santé, éducation, eau potable) des populations pastorales est notoirement inférieur aux moyennes régionales. Les politiques de décentralisation ont rarement pris en compte les spécificités de ces populations et leur inclusion politique reste à réaliser.

Le pastoralisme a su constamment s'adapter aux crises, mais aussi aux opportunités économiques en répondant notamment à l'accroissement de la demande en animaux, viandes et produits dérivés. La mobilité des pasteurs et de leurs troupeaux, condition sine qua non de leur résilience et donc de leur durabilité, leur permet non seulement de produire mieux en optimisant l'accès aux ressources fourragères, mais aussi de générer des revenus en accédant aux marchés. De grands changements, climatiques mais aussi socio économiques, agro-écologiques et institutionnels, risquent cependant d'affecter négativement les systèmes pastoraux. La très forte résilience dont les sociétés pastorales ont fait preuve depuis 4000 ans est aujourd'hui menacée.

Le Sahel sera sans doute une des régions du monde les plus affectées par le changement climatique, avec des impacts importants sur les disponibilités en eau et en ressources fourragères. Les risques, la fréquence et la sévérité des sécheresses vont augmenter, avec un impact sur l'évolution des circuits de transhumance et des sources de conflits, tandis que l'instabilité des cours des produits agricoles se poursuit.

Les conflits se sont multipliés en Afrique ces trente dernières années : en fréquence, en intensité et en impacts. Ils trouvent notamment leurs origines dans la compétition pour l'accès aux ressources et dans l'érosion des systèmes traditionnels de gestion, aggravés par des tensions politiques, ethniques et/ou religieuses. Lorsque les conflits éclatent, les parcours sont moins accessibles, les corridors de commercialisation deviennent dangereux, la productivité baisse, les éleveurs décapitalisent et la taille des troupeaux peut descendre en dessous des seuils de viabilité.

Les enjeux relatifs au maintien et au développement du pastoralisme sahélien (paix, sécurité, lutte contre la pauvreté et développement économique) ne sont plus à démontrer. Il faut agir pour renforcer la résilience des systèmes pastoraux. Le contexte politique actuel y est favorable. De nombreuses approches ont été testées afin de développer les systèmes pastoraux et d'améliorer les conditions de vie des populations pastorales. Des solutions existent, leur efficacité est démontrée, mais il faut changer d'échelle. Malgré des progrès, les données et connaissances sur le pastoralisme restent à approfondir, tandis que le cadrage institutionnel se dessine davantage (rôle accru des communautés économiques régionales, renforcement d'institutions spécialisées telles que le CILSS).

La déclaration de N'Djamena adoptée en mai 2013 constitue une avancée majeure, qui fait la synthèse des cadres existants et définit les axes prioritaires d'une politique régionale d'appui au pastoralisme. Bâtissant sur la dynamique actuelle et les cadres programmatiques existants (PNIAs, PRIA et AGIR-PRPs), le Forum de Nouakchott est l'occasion de progresser vers un cadre d'action programmatique de moyen terme (englobant des appuis institutionnels, des réformes politiques et des investissements), au bénéfice des six pays de la bande sahélienne et doté d'une forte composante régionale.

Introduction

Au niveau mondial, les pâturages arides et semi-arides représentent quelques 10 millions de km², collectivement appropriés et gérés par environ 200 millions de pasteurs qui élèvent 1 milliard de ruminants. Au Sahel, le pastoralisme est un système d'activité unique et ancien de valorisation durable d'un territoire agro-climatiquement très contraint. Pourtant, la très forte adaptation dont les sociétés pastorales ont fait preuve depuis 4000 ans est aujourd'hui menacée. De grands changements, climatiques mais aussi socio-économiques, agro-écologiques et institutionnels, bouleversent les systèmes pastoraux, alors que ceux-ci sont parmi les fournisseurs principaux des villes des pays côtiers (jusqu'à 50 pourcent de la production de viandes et 70 pourcent de la production de lait). Il est crucial que la résilience de ces systèmes soit renforcée via la mise en œuvre de politiques publiques adaptées, seules capables de prévenir d'éventuelles crises et conflits et de faire émerger des systèmes plus productifs.

En cela, la déclaration de N'Djamena adoptée en mai 2013, constitue une avancée majeure. Visant la synthèse des cadres existants, elle définit collectivement les axes prioritaires d'une politique régionale d'appui au pastoralisme destinée à sécuriser la mobilité des pasteurs et de leurs troupeaux, condition *sine qua non* de leur résilience et donc de leur durabilité.

Les enjeux relatifs au maintien et au développement du pastoralisme sahélien ne sont plus à démontrer. Sur les plans opérationnel et programmatique, le processus du PDDAA et l'initiative AGIR, fournissent le cadre de référence. Cette note est un document préparatoire au Forum de haut niveau sur le pastoralisme se tenant à Nouakchott (Mauritanie), le 29 octobre 2013. Elle synthétise les principaux enjeux et défis liés au renforcement de la résilience du pastoralisme. Elle expose également les principales pistes d'action à discuter lors du Forum et appelle à une action régionale coordonnée des gouvernements et de leurs partenaires en faveur des populations pastorales des six pays de la bande sahélienne.

1. Le pastoralisme en Afrique de l'Ouest

1.1. Caractérisation rapide

Le pastoralisme est un système de production basé sur la mobilité des éleveurs et de leurs troupeaux, qui leur permet de s'adapter à leur environnement et d'exploiter durablement les ressources naturelles. Cette mobilité revêt différentes formes¹, depuis les déplacements quotidiens jusqu'aux transhumances saisonnières, qui se combinent ou se concurrencent pour l'accès aux ressources.

Les populations pastorales du Sahel sont estimées à 20 millions d'individus², mais les données chiffrées sont difficiles à appréhender, d'une part du fait de leur mobilité et, d'autre part, parce qu'elles constituent rarement des catégories statistiques à part entière. Les connaissances actuelles révèlent un taux d'accès aux services de base (éducation, santé, eau...) très inférieur aux moyennes nationales. Ainsi, au Tchad, alors que les pasteurs représentent 5 à 8 pourcent de la population, seuls 2 pourcent des enfants scolarisés le sont dans des écoles nomades, avec une très forte inégalité entre les genres (Swift, 2011). Les nomades y ont aussi un faible accès à la vaccination et restent les principales victimes de

1 La note est consacrée aux pasteurs et agro-pasteurs, tels que définis par la FAO www.fao.org/ag/againfo/programmes/fr/lead/toolbox/Index.htm

2 Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad

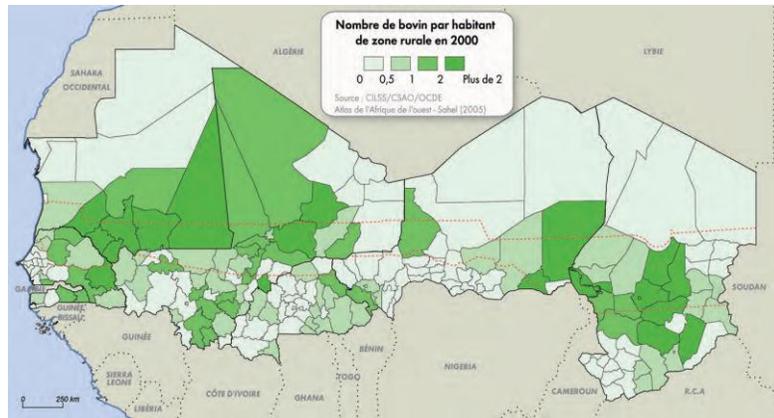
maladies comme la poliomyélite (Kessely, 2011).

Le cheptel est évalué à 60 millions de bovins et 160 millions de petits ruminants. Pour les troupeaux comme pour les hommes, l'accès aux services de santé reste extrêmement limité. Au Niger, la proportion d'éleveurs nomades pratiquant la vaccination des animaux est de 11 pourcent, contre 48 pourcent chez les éleveurs transhumants. Ces faibles taux sont dus à une mauvaise répartition des parcs et couloirs de vaccination, leur insuffisance ou leur inexistence (SIPSA, 2011). Cette situation accentue la vulnérabilité des troupeaux en cas de crise.

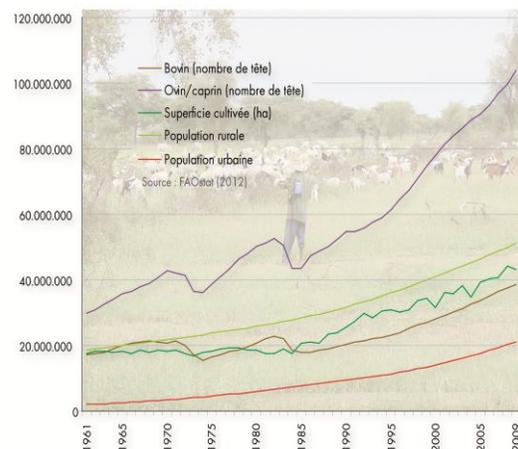
1.2 Une contribution significative au secteur agricole.

L'analyse des effectifs du cheptel depuis 1960 (SIPSA) montre une évolution du nombre de bovins globalement faible, jamais supérieure à la croissance démographique. En revanche, l'effectif d'ovins et de caprins a fortement augmenté, ce qui témoignerait d'une stratégie globale de diversification des troupeaux à des fins de commercialisation plus régulière. Ces animaux (et les produits associés) sont auto-consommés, vendus sur des marchés nationaux ou encore acheminés vers les villes côtières en expansion. Au total, ils représentent jusqu'à 65 pourcent de l'offre de viande bovine en Afrique de l'Ouest.

La valeur économique directe prend en compte les productions mesurables et



quantifiables, telles que les animaux sur pied, la viande, le lait, les cuirs et les peaux. Il convient d'y ajouter les poids économiques des transports à traction animale et des emplois dans le secteur de l'élevage. Dans les pays sahéliens, la contribution du secteur de l'élevage à la richesse nationale est très significative. Le pastoralisme proprement dit représente une partie importante de l'ensemble du secteur de l'élevage en Afrique de l'Ouest, où il couvre entre 70 et 90 pourcent de l'élevage bovin et 30 à 40 pourcent des petits ruminants. Globalement, par exemple, la contribution du pastoralisme au secteur agricole va de 24 pourcent au Burkina Faso à 84 pourcent au Niger. Enfin, en termes d'emploi, le pastoralisme est une source de revenus pour 80 millions de personnes en Afrique de l'Ouest (estimation SIPSA) ; il constitue de fait une source importante de revenus pour les collectivités territoriales.



En second lieu, il faut aussi prendre en compte les valeurs économiques indirectes difficilement quantifiables avec, d'abord, le pâturage comme moyen de régénération écologique des parcours dans le cadre d'une gestion collective des ressources naturelles.

Ces divers services « éco-systémiques », comme la gestion de la biodiversité ou le stockage du carbone, commencent à être évalués et parfois payés aux éleveurs dans certaines régions du monde. A ceci s'ajoutent : (i) les produits annexes, tels que les produits artisanaux et les substances de collecte (gomme arabique, miel, substances médicinales, bicarbonate) ; (ii) le capital social représenté par le savoir-faire technique et organisationnel des pasteurs ; (iii) la richesse culturelle et les liens sociaux ; et (iv) l'épargne animale facilement accessible et rapidement mobilisable.

Enfin, le poids du pastoralisme doit être apprécié au-delà des seuls pays producteurs. En effet, l'analyse des circuits de transhumance et de commercialisation met en évidence le caractère largement régional de l'économie pastorale et l'interdépendance entre pays, particulièrement entre pays pastoraux et villes côtières sous pression démographique forte. Sous l'effet conjugué de l'urbanisation rapide³, de la croissance des revenus et de nouvelles habitudes de consommation, il existe une demande croissante en produits d'origine animale, concentrée surtout dans les villes avec de nouvelles exigences des acheteurs en termes de qualité sanitaire et organoleptique.

1.3 Un facteur de sécurité face aux conflits

L'élevage pastoral est également un facteur important de sécurité politique, car il est à ce jour l'unique système permettant simultanément la gestion écologique, l'appropriation, le contrôle et la valorisation économique des espaces arides et semi-arides sahéliens. Bien sûr, les changements en cours posent de manière accrue les questions de compétition pour l'accès aux ressources entre pastoralisme et agriculture (agro-industrielle particulièrement), mais aussi faune sauvage (via les aires protégées).

Le développement des conflits armés au nord du Sahel souligne l'importance d'un système pastoral fort, rémunérateur et socialement organisé, comme seul rempart possible à l'insécurité et à l'installation de la criminalité.

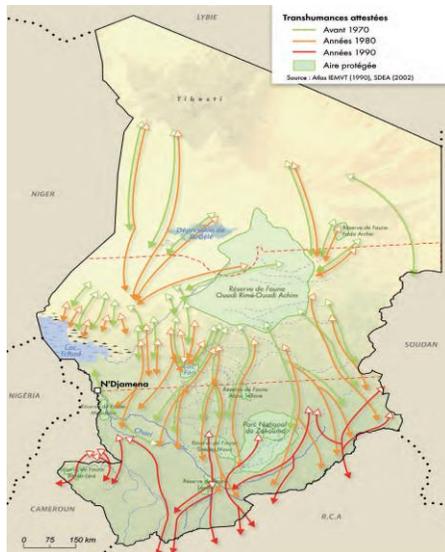
1.4 Un système mis à l'épreuve de changements

La mondialisation et les dynamiques régionales de développement touchent de près le monde pastoral subsaharien : fluctuations des cours sur les marchés agricoles internationaux, évolutions de la demande urbaine, conversion de parcours au bénéfice de l'agriculture, compétition sur l'accès aux ressources, insécurité et conflits. Face à ces enjeux, la diffusion rapide de la téléphonie mobile, la radio et la télévision ont amélioré l'accès à l'information des populations et, de fait, leur capacité stratégique et organisationnelle.

Quels que soient les scénarii retenus, la partie occidentale du Sahel sera parmi les zones les plus touchées au monde par le changement climatique (OCDE 2010 et BM "*Turn Down the Heat 2*").

La bande sahélienne accuse fréquemment un déficit fourrager prononcé. La carte ci-dessous, établie pour le Tchad, met en évidence, dès les années 1990, un net déplacement des circuits de transhumance vers le sud. Les éleveurs se déplacent vers les zones agricoles du Sud lors des sécheresses, afin de trouver des points d'eau et des pâturages. Parallèlement, dans un contexte de forte pression démographique au Sud, les agriculteurs étendent les surfaces cultivées vers le Nord (jusqu'à l'isohyète 250mm). Ce double mouvement renforce les risques de mise en tension des ressources et de conflits entre

³ Agglomération de Lagos : + 6pourcent par an ; Abidjan : +5pourcent ; Dakar : +4pourcent



usagers de l'espace. Cette situation est aujourd'hui aggravée par le conflit au Nord du Mali qui perturbe les parcours de transhumance traditionnels.

Au plan politique, la décentralisation et le transfert de gestion des ressources naturelles aux communes rurales constituent une opportunité pour les pasteurs, tout en présentant également certains risques. En principe, la gestion des ressources par les communautés locales assure une meilleure sécurité d'accès aux ressources pastorales. Il existe cependant un risque de marginalisation accrue des pasteurs, en raison de leur faible représentation dans les instances locales. À cela s'ajoute le risque d'imposition de taxes diverses qui peuvent, selon

leur ampleur, constituer une entrave à l'accès aux ressources pastorales.

1.5 Des évolutions qui appellent à renforcer la résilience des sociétés pastorales

Les sécheresses sont un des principaux déclencheurs des crises dans les zones pastorales mais la résilience des systèmes pastoraux peut être améliorée par un renforcement de l'inclusion politique des pasteurs et par des investissements. Parallèlement, les conséquences des sécheresses étant bien connues, il est possible de s'y préparer afin de limiter leur sévérité et leurs impacts sur les populations.

Les conflits se sont multipliés en Afrique ces trente dernières années : en fréquence, en intensité et en impacts. Ils trouvent leurs origines dans la compétition pour l'accès aux ressources et dans l'érosion des systèmes traditionnels de gestion, aggravées par des tensions politiques, ethniques et/ou religieuses. Lorsque les conflits éclatent, les parcours sont moins accessibles, les corridors de commercialisation deviennent dangereux, la productivité baisse, les éleveurs décapitalisent la taille des troupeaux peut baisser en dessous des seuils de viabilité, engendrant une destruction des exploitations, voire aussi une dégradation écologique des pâturages (sous-pâturage). Par ailleurs, la concentration des troupeaux vers un nombre réduit de parcours peut conduire à la dégradation de ces zones en l'absence d'un système approprié de gestion (surpâturage).

Un renforcement de la résilience des populations pastorales est indispensable pour faire face à des crises dont la fréquence et l'intensité risquent malheureusement d'augmenter. Pour gérer ces crises, les systèmes d'information et d'alerte précoce ont prouvé leur efficacité et doivent être renforcés. A plus long terme, une gestion collective et concertée des ressources naturelles avec des pratiques adaptées est seule capable d'atténuer les crises et leurs conséquences. Le renforcement de la résilience implique de travailler sur un continuum d'actions intégrant des interventions préventives (systèmes d'alerte précoce), voire humanitaires (filets sociaux de sécurité), à des actions de développement.

2. Expériences passées

2.1 Les approches des années 60 à 80

Dans la période postcoloniale, le pastoralisme a été perçu comme un système de production archaïque et sans avenir ni potentiel face à un élevage sédentaire qui concentre alors

l'essentiel des mesures d'accompagnement. Parallèlement, les politiques et programmes d'aménagement des zones basses/humides ont privé les populations pastorales d'espaces fourragers très utiles au moment des sécheresses. Enfin, les politiques de décentralisation engagées ont peu pris en compte les spécificités des sociétés pastorales (mobilité sur plusieurs territoires, structures traditionnelles). Ponctuellement, néanmoins, des améliorations ont été apportées via des programmes d'aménagement de points d'eau et de parcours, ou encore de développement de services vétérinaires nationaux.

2.2 Approches récentes et actuelles

Depuis le début des années 90, les investissements en direction du pastoralisme sont restés modérés, même si l'on observe des efforts en faveur d'une meilleure sécurisation de l'accès aux ressources pour les pasteurs dans la plupart des pays de la zone sahélienne. Par exemple la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont tous adopté une législation spécifique en faveur du pastoralisme et un code pastoral est en cours de validation au Sénégal. Ces lois ont été motivées par le désir de résoudre le problème croissant des conflits entre éleveurs et agriculteurs. Les lois actuelles comportent des aspects positifs tels que (i) la reconnaissance et la protection de la mobilité, (ii) la reconnaissance de droits d'usage prioritaire sur les ressources et (iii) la reconnaissance de «l'utilisation productive» des terres pastorales.

2.3 Les grands types d'approches mises en œuvre

L'appui au pastoralisme a été marqué par différentes approches :

- *Les approches techniques ciblées sur les services de base aux éleveurs*, destinées à renforcer l'accès aux services vétérinaires, à du matériel génétique plus performant et à des pratiques d'élevage améliorées. L'approche a souvent été combinée avec des actions de développement de l'hydraulique pastorale. Un ensemble de bonnes pratiques sont issues de ces expériences (services vétérinaires mobiles, par exemple) avec deux défis restant à relever : le changement d'échelle et la pérennisation des services.
- *Les approches filière* ont mis l'accent sur la dimension commerciale et très souvent exportatrice du pastoralisme afin de renforcer la capacité des éleveurs à tirer parti des opportunités de marché : accès au marché et qualité des produits.
- *Les approches centrées sur la gestion des ressources naturelles* ont abordé le pastoralisme dans sa capacité à gérer, conserver ou dégrader les espaces soudano-sahéliens. Les actions ont cherché à vulgariser des pratiques de gestion durable des terres (SLM), des aménagements, une gestion raisonnée des parcours et, parfois, l'amélioration de l'accès à l'eau.
- *Les approches de développement local (CDD)* ont permis un renforcement de la capacité des pasteurs à peser dans les décisions les concernant, au travers notamment de la mise en place de fonds de développement locaux. Ces approches ont pris en compte un ensemble plus large de besoins : accès à l'éducation et aux soins, mais également gestion et prévention des crises.
- *Les approches fondées sur le renforcement de la résilience* combinent – en Afrique de l'Est surtout - la mise en place de systèmes de suivi et d'alerte précoce, la prévention des conflits, la diversification des sources de revenus des pasteurs, les plans d'action d'urgence et la constitution de réserves rapidement accessibles.

2. 4 Principales leçons

Les leçons tirées ont été nombreuses. Certaines d'entre elles ont été traduites en termes politiques. Les nombreux cadres récemment élaborés sur le thème du pastoralisme (Union Africaine, Déclaration de N'Djamena notamment) illustrent, par leurs recoupements, un consensus large concernant la légitimité des attentes des populations pastorales que sont : (i) la reconnaissance et la sécurisation de leur statut de producteur, ainsi que de leur système de production (foncier, économique, social et politique) ; (ii) la garantie d'un accès aux services de base (éducation, santé, crédits...) ; et (iii) leur participation et implication effective dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles.

3. Opportunités et défis

3.1 De nombreuses opportunités nouvelles

Dans un contexte de volonté politique renforcée, le pastoralisme peut saisir de nombreuses opportunités dans l'espace africain :

- une croissance régionale soutenue, accompagnée d'une augmentation des revenus des ménages et d'une urbanisation rapide des pays côtiers, entraînant une hausse de la demande en produits animaux (estimée à + 60 pourcent pour la viande et + 52 pourcent pour le lait en Afrique d'ici 2020) ;
- une augmentation substantielle des prix de la viande, malgré des cours instables et une concurrence importante des importations ;
- un cadre stratégique pour le développement du pastoralisme largement élaboré dans les pays comme au plan régional et des initiatives telles que ALive⁴ et AGIR⁵ ;
- des méthodes et technologies éprouvées pour améliorer et sécuriser la productivité des systèmes pastoraux : services vétérinaires (à travers l'analyse des besoins appuyée par l'OIE⁶), hydraulique pastorale, téléphonie mobile ;
- l'efficacité croissante des mécanismes de gestion des risques (alerte, déstockage précoce, produits financiers,) ;
- le potentiel d'intensification des systèmes pastoraux via des modes de gestion appropriés (notamment intégration agriculture/élevage), la diffusion de matériel génétique amélioré et l'amélioration drastique des services vétérinaires (échelons régional et nationaux) ;
- la possibilité de mieux connecter les systèmes pastoraux aux marchés par une amélioration des infrastructures (routières et autres), notamment transfrontalières, et une amélioration des moyens de transformation et de valorisation des produits et sous-produits animaux.

3.2 Mais également de gros défis

Parmi les principaux défis auxquels est confronté le pastoralisme dans la région figurent :

- la défragmentation et la mise en cohérence des interventions (notamment le manque d'articulation entre les actions d'urgence et de développement) confrontées à la dispersion des populations bénéficiaires ;
- la généralisation des expériences innovantes et réussies et le changement d'échelle ;

⁴ Partenariat pour le développement de l'élevage, la réduction de la pauvreté et la croissance durable en Afrique (2004)

⁵ Alliance Globale pour la Résilience (2012)

⁶ Organisation mondiale de la santé animale

- l'accélération de la mise en œuvre effective des cadres politiques existants et la prise en compte des femmes et des jeunes dans les mesure d'accompagnement;
- l'anticipation des risques de conflits agriculture/élevage consécutifs à une modification des parcours sous l'effet du changement climatique et l'amointrissement et la dégradation des ressources naturelles ;
- l'endiguement des conflits armés menaçant la sécurité des pasteurs et des troupeaux.

4. Vision - Appel à l'action

4.1 Vision

Dans cette partie du monde, les notions de « risque » et de « volatilité » constituent une sorte de « nouvelle normalité » et le renforcement de la résilience est, de ce fait, la pierre angulaire d'une croissance durable des systèmes agraires au Sahel.

Le pastoralisme est un système d'avenir, viable et durable, un mode unique et écologiquement performant de valorisation économique d'immenses étendues arides. Plusieurs facteurs, en particulier les conflits et les sécheresses, y ont néanmoins des impacts grandissants, entraînant des coûts humains lourds (persistance de la pauvreté, famines, déplacements). Adossées à des institutions efficaces et accompagnées de politiques adéquates (y compris au plan régional), ainsi que d'investissements judicieux, les capacités d'adaptation et de résilience des systèmes pastoraux peuvent être renforcées au bénéfice de millions de personnes.

Une nouvelle approche des politiques et des investissements est nécessaire sur le long terme, avec le renforcement de la résilience aux futurs chocs (notamment climatiques, sanitaires et économiques) pour objectif premier. Il s'agit d'une grande priorité politique régionale. Cette nouvelle approche doit être basée sur la prévention et doit fédérer un continuum d'actions pouvant inclure de l'aide d'urgence, de la reconstruction, de l'innovation et des actions de développement à long terme. C'est à cette condition que les systèmes pastoraux pourront saisir les opportunités qui s'offrent à leur développement économique, accroître fortement les ressources des ménages pastoraux, et contribuer ainsi à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

A cet égard, les stratégies de renforcement de la résilience couramment développées impliquent (i) des améliorations des modes de gestion des zones de pâturage, (ii) un appui à la diversification des sources de subsistance, (iii) l'amélioration de la protection sociale et des filets sociaux de sécurité, (iv) l'inclusion politique des populations pastorales, (v) l'amélioration de l'accès des communautés pastorales aux services sociaux, (vi) la gestion des conflits et des problématiques transfrontalières, (vii) un soutien aux personnes déplacées ou réfugiées, (viii) le renforcement des structures et systèmes d'alerte, (ix) la mise en place de procédures de gestion des sécheresses et de réduction des risques de catastrophes.

Il convient de bâtir une coalition solide pour fédérer les énergies et redoubler d'efforts, en veillant à financer un vaste plan d'action régional de nature à créer un environnement favorable au développement du pastoralisme au Sahel et à catalyser des partenariats avec le secteur privé. L'objectif est que, sous un horizon de 10 ans, les modes d'existence d'au moins la moitié des communautés pastorales actuelles soient sécurisés et que leurs revenus soient doublés.

4.2 Un appel à l'action

L'inaction et la non-résolution des causes structurelles (enclavement notamment, mais aussi absence de sécurité des droits) et conjoncturelles du sous-développement des zones pastorales, entraîne la nécessité d'actions ultérieures dont on connaît les coûts très élevés et les résultats incertains (aides d'urgences, interventions post-conflits).

A contrario, il est nécessaire de porter appui aux populations pastorales sahéniennes au cours des quinze prochaines années, en lançant maintenant de nouveaux programmes structurants, associant les communautés concernées et coordonnés avec l'ensemble des institutions et des partenaires (notamment techniques et financiers). Ces programmes, centrés sur le renforcement de la résilience et fédérant des actions d'urgence, de prévention et de développement, doivent promouvoir le changement d'échelle et accélérer les évolutions structurelles. Les programmes d'action doivent être préparés sans tarder, en bénéficiant du regain d'intérêt politique pour les espaces sahéniens et en s'appuyant sur les cadres stratégiques récemment actés, ainsi que sur les dynamiques institutionnelles et les coalitions déjà existantes.

4.3 Valoriser le cadrage politique, les réflexions stratégiques et les institutions en place

L'existence de cadres de référence récents et adoptés à haut niveau créé une opportunité extrêmement solide pour programmer rapidement des interventions à la fois politiquement légitimes et techniquement efficaces.

Les approches visant à promouvoir la résilience se réfèrent (i) au « Cadre d'action de Hyogo pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (2005-2015), (ii) à la Stratégie Régionale Africaine pour la Réduction des Risques de Catastrophes et son Programme d'Action (2006-2015) et (iii) aux Programmes Régionaux Intégrés pour la Sécurité et le Développement au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Parallèlement, de multiples institutions et/ou bailleurs se sont récemment engagés dans des exercices de reformulation de leurs stratégies d'intervention au Sahel.

S'agissant plus spécifiquement de l'appui au pastoralisme, les initiatives les plus récentes ont conduit à l'adoption par l'Union Africaine d'un cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique (2011) visant à sécuriser, protéger et améliorer les vies, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales. Il s'inscrit dans le sillage du Cadre de référence et d'orientations des politiques foncières en Afrique (2009), qui comprend des mesures visant à améliorer les systèmes fonciers autochtones. Le CILSS élabore une stratégie régionale pour la promotion du pastoralisme au Sahel et en Afrique de l'Ouest (SRP /SOA). L'adoption du deuxième programme économique régional de l'UEMOA (2012-2016), du plan d'action pour le développement et la transformation de l'élevage dans l'espace CEDEAO dans le cadre du processus PDDAA/ECOWAP⁷ (2011-2020), ainsi que de la déclaration de N'Djamena (2013) sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens constituent un socle politique mûri et consensuel.

A ceci s'ajoutent les engagements pris concernant le relèvement des dépenses publiques pour le secteur agricole (10 pourcent, UA), ainsi que l'objectif de doter l'élevage de soutiens publics qui soient au moins proportionnels à son importance économique.

⁷ Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique / Politique agricole régionale de la CEDEAO

L'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR) permet de bâtir opportunément sur la dynamique régionale qu'elle a engendrée en créant des synergies entre les actions d'urgence et les stratégies de développement à long terme. Elle crée un partenariat qui réunit déjà des représentants de plus de 30 pays, plusieurs organisations humanitaires, les agences des Nations Unies, ainsi que d'autres institutions comme la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Organisation de la coopération islamique et les deux organisations d'intégration économique régionales (CEDEAO et UEMOA). Disposant de mécanismes de coordination tirant parti de ceux du PRIA⁸ et des PNIA⁹, elle permet d'engager un effort d'alignement, d'harmonisation et de coordination des partenaires techniques et financiers dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Sa feuille de route vise non seulement à instaurer des filets de sécurité saisonniers afin de renforcer la résilience des personnes les plus vulnérables, mais aussi à encourager les pays à définir leurs « PRP - Priorités Résilience Pays » d'ici la fin du premier trimestre 2014.

Enfin, des programmes thématiques de grande ampleur tels que Terrafrica, le Programme Sahel et Afrique de l'Ouest en appui à l'initiative de la Grande Muraille Verte (SAWAP) et le projet BRICKS (Renforcement de la résilience par l'innovation, la communication et la connaissance), mobilisent d'ores et déjà des moyens importants en faveur de la gestion durable des terres qu'il convient de valoriser.

Dans ce contexte, il est utile que les institutions d'intégration économique régionale puissent remplir pleinement le besoin de coordination et de suivi politique d'ensemble dans le cadre de leurs attributions. La mise en œuvre technique et opérationnelle des programmes au Sahel pourrait être déléguée à des institutions techniques comme le Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), qui dispose déjà d'expérience dans ce domaine et dont le mandat recouvre les aspects essentiels des actions à mener.

4.4 Tirer parti des enseignements du passé et innover

Cela amène à rappeler que :

- un environnement institutionnel adéquat est essentiel pour conduire le changement (institutions fonctionnelles, politiques adaptées, règles édictées mais aussi mises en œuvre) ;
- il faut renforcer les structures et initiatives en place, en veillant à ne pas dupliquer ce qui existe déjà ;
- la dimension régionale des activités est essentielle et doit s'ajouter aux actions menées dans les pays. C'est ainsi que les actions régionales et nationales doivent se compléter, en veillant au respect du principe de subsidiarité ;
- la coopération transfrontalière, portée par des politiques et des instruments spécifiques, est fondamentale pour le contrôle des épizooties, la gestion durable des ressources communes et la facilitation du commerce ;
- les interventions gagnent en efficacité dans le cas d'une approche filière, qui favorise l'organisation des producteurs et l'accès aux marchés. Les financements publics peuvent encourager la participation du secteur privé, qui demeure essentielle ;
- les plans d'intervention nationaux doivent inclure la préparation aux situations de crise. L'urgence peut aussi demander davantage de flexibilité dans les mécanismes de financement et la mobilisation des ressources.

⁸ Programme Régional d'Investissements Agricoles, issu du PDDAA

⁹ Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles, issus du PDDAA

4.5 Un programme d'action en commun

La conférence pourrait prendre acte de l'aboutissement dans la région du travail d'orientation stratégique vers un pastoralisme plus résilient et que ceci doit maintenant se traduire en programme d'action, comprenant des renforcements institutionnels, des politiques publiques et des investissements.

La conférence pourrait aussi s'assurer d'un engagement politique fort au bénéfice d'actions structurantes de développement sur le long terme, tout en reconnaissant que cela n'évitera pas le recours conjoncturel à des interventions d'urgence. Le développement demande l'association et la coordination des pays du Sahel, des Communautés Economiques Régionales et des PTF, étant entendu que tous n'ont pas les mêmes capacités d'action et qu'aucun n'a la capacité de tout couvrir.

A cet égard, partant d'une vision partagée, la conférence est l'occasion de catalyser un engagement politique fort de l'ensemble des parties prenantes et de converger vers un programme d'action commun en faveur du pastoralisme au Sahel, qui couvrirait (i) la gestion durable des ressources naturelles, (ii) la gestion des élevages, notamment sur le plan de la santé animale, (iii) le développement des filières et l'accès aux marchés et (iv) l'accès aux services de base. Le renforcement de la gouvernance, l'approfondissement des connaissances et la valorisation des savoirs, l'adaptation aux changements et la gestion des risques, ainsi que la prise en compte de perspectives nouvelles pour les jeunes et les femmes, apparaissent comme des sujets transversaux.

Pour faire face aux défis identifiés et pouvoir profiter des opportunités d'avenir, il apparaît d'ores et déjà utile d'accélérer les évolutions des politiques sectorielles qui visent à (i) renforcer les organisation d'intégration économique régionale (UEMOA/CEDEAO) dans leur rôle de facilitation et de régulation des mouvements et des échanges transfrontaliers, (ii) mettre en application des cadres fonciers rénovés permettant une sécurisation de l'accès aux ressources, (iii) inclure systématiquement la problématique des populations pastorales dans les textes sur la décentralisation, (iv) intégrer les pays côtiers (exutoires des marchés) aux discussions sur les politiques pastorales, sur la mobilité, sur le commerce des animaux et de leurs produits (y compris l'importation) et sur la fiscalité des filières.

Parmi les principaux investissements structurants au bénéfice direct des communautés pastorales, les analyses actuelles font ressortir (i) l'hydraulique et les schémas d'aménagement pastoraux, (ii) la gestion durable des terres, (iii) la prévention et la gestion des risques (systèmes d'alerte précoce, filets sociaux de sécurité), (iv) les infrastructures de mise en marché (routes, marchés, abattoirs, laboratoires), (v) l'accès aux services à la production (vétérinaire, génétique, vulgarisation des techniques d'élevage, crédit) en plus des services de base (santé humaine, éducation), (vi) l'accélération du développement des technologies d'information et de communication et (vii) le renforcement des capacités des communautés pastorales à mieux cerner les enjeux nationaux et régionaux (appui technique en gestion, business plan) pour parvenir à une meilleure maîtrise des filières.

Outre le renforcement de leurs capacités, les institutions devraient pouvoir bénéficier d'appuis spécifiques favorisant (i) le développement de politiques publiques tournées vers le pastoralisme, (ii) la poursuite de l'intégration régionale (y compris les cadres légaux, les règles commerciales et leur mise en application effective), (iii) la recherche et le développement technologique pour la production et la valorisation des connaissances et (iv) l'actualisation/modernisation des systèmes d'alertes et de prévention des crises.