

# Évaluation du cadrage des politiques publiques dans les zones pastorales en Afrique sub-Saharienne

PASTRES @European University Institute - [michele.nori@eui.eu](mailto:michele.nori@eui.eu)



Ce travail fait partie d'une série de recherches du Centre Robert Schuman, Programme de Gouvernance Globale de l'Institut Universitaire Européen (Firenze), qui étudie le cadrage des politiques autour du pastoralisme dans différentes régions du monde. La rédaction de cet article a été financée par une subvention avancée du Conseil Européen de la Recherche à [PASTRES \(Pastoralisme, incertitude, résilience : leçons globales des marges\)](#), contrat : 740342. Version originelle: [Assessing the policy frame in pastoral areas of Sub-Saharan Africa](#) RSC Working Paper 2022/04 - Global Governance Programme 462 - ISSN 1028-3625 La version en française est due à une collaboration avec le Comité International de la Croix-Rouge.



## Résumé

Les terres arides couvrent environ 40 % de la masse terrestre de l'Afrique, principalement le long de la ceinture qui comprend la région du Sahel sur le flanc Ouest et la Corne de l'Afrique sur le flanc oriental. Elles abritent des dizaines de millions de pasteurs, pour lesquels les petits ruminants, les bovins et les chameaux constituent la principale source de revenus. La région se caractérise par une variabilité marquée des précipitations et un changement environnemental intense. Les incertitudes économiques et institutionnelles croissantes liées à la pénétration de l'économie de marché et à l'intégration des pâturages dans l'arène politique et commerciale plus large ont également une incidence sur les moyens de subsistance des communautés d'éleveurs.

L'élevage extensif contribue de manière significative à la sécurité alimentaire locale, aux économies nationales et à l'intégration régionale, et façonne les modèles socioculturels de communautés distinctes. Cependant, l'histoire récente de l'élaboration des politiques en Afrique subsaharienne (ASS) est marquée par des efforts de modernisation déplacés, ainsi que par la dépossession et la dislocation des éleveurs. La plupart des politiques, des lois, des investissements et des programmes n'ont pas réussi à exploiter le potentiel des systèmes pastoraux, s'engageant au contraire à démanteler les pratiques de mobilité et les réseaux sociaux qui les rendent viables. La marginalisation des pasteurs dans la politique nationale et dans la société est évidente dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ; les taux de pauvreté sont plus élevés, Les taux de pauvreté sont plus élevés, tandis que les niveaux d'investissement et de prestation de services sont souvent bien inférieurs à la moyenne nationale.

Malgré les appels croissants au changement, à l'inclusion et à l'investissement, la situation dans la plupart des zones arides de l'Afrique subsaharienne s'est aggravée et les perspectives de développement ont fait place à des crises humanitaires et sécuritaires. Il existe une volonté politique croissante, une littérature scientifique et des efforts de la société civile pour surmonter les idées fausses et les erreurs. Toutefois, il semble difficile de traduire les bonnes intentions et les idées novatrices en dispositions institutionnelles et en pratiques de gouvernance efficaces, car dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le cadre politique relatif aux zones pastorales reste empêtré dans une mauvaise compréhension, des perspectives biaisées, des approches bureaucratiques et des intérêts déformés.

### Mots clés

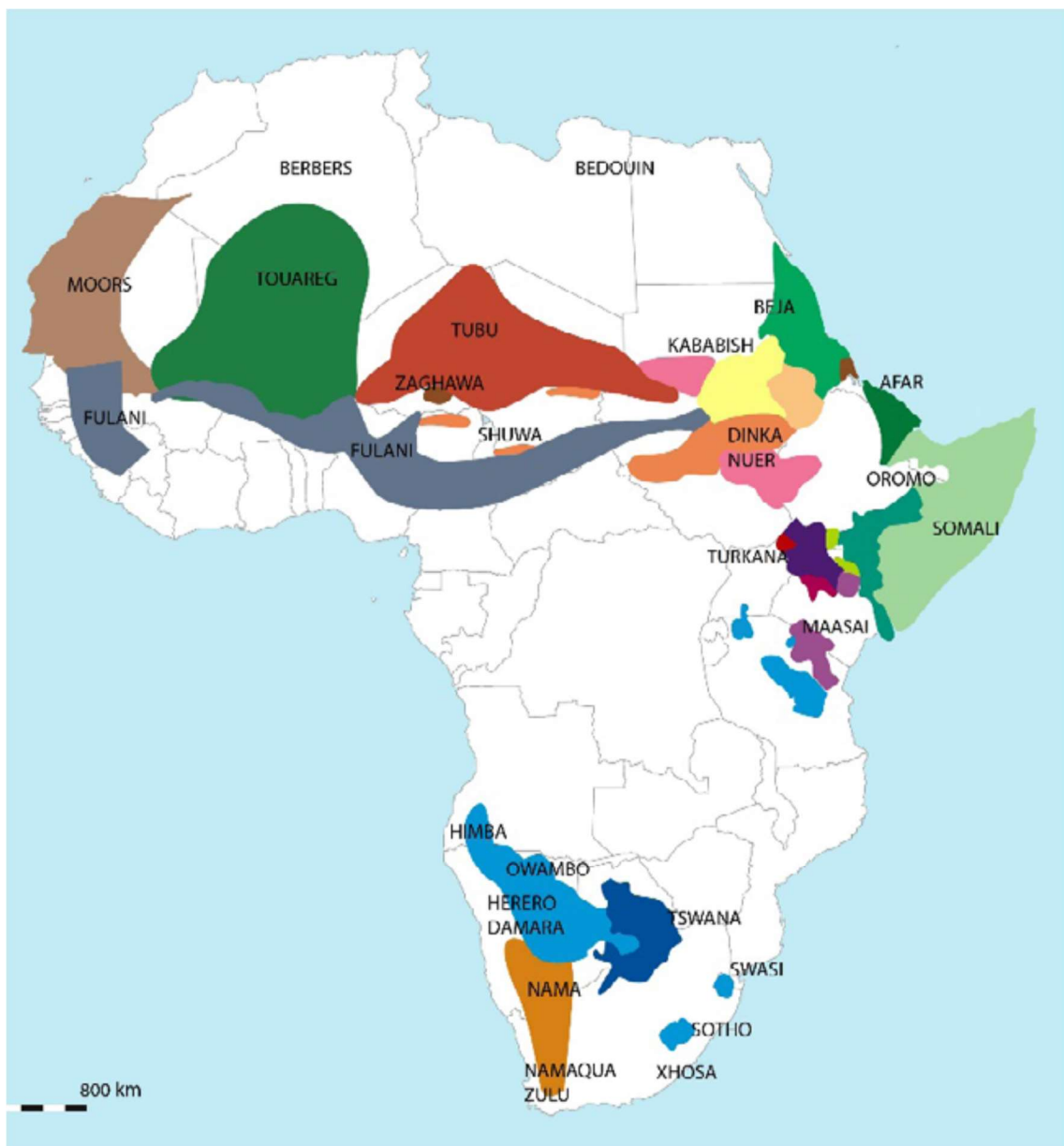
Pastoralisme ; incertitude ; sécurité alimentaire ; Sahel ; Corne de l'Afrique ; zones arides.

## Une vaste ceinture de terres arides

Les terres arides couvrent environ 40 % de la masse terrestre de l'Afrique, principalement le long de la ceinture qui comprend la région du Sahel sur le flanc Ouest et la Corne de l'Afrique sur le flanc oriental, qui s'étend de la Somalie à la Mauritanie, mais aussi plus au sud, de la Namibie au Mozambique. Les systèmes d'élevage pastoral en Afrique subsaharienne (ASS) se trouvent principalement dans ces vastes zones arides et semi-arides, où l'élevage de petits ruminants, de bovins et de chameaux constitue la principale source de subsistance des communautés. Dans ce travail, on y va s'intéresser plus particulièrement au Sahel et à la Corne de l'Afrique, où la grande majorité des éleveurs d'Afrique subsaharienne vivent et prospèrent.

L'agroécologie de ces régions se caractérise par une forte variabilité marquée des précipitations et des incertitudes associées dans la distribution spatiale et temporelle des ressources en eau et des pâturages pour le bétail. Le pastoralisme est pratiqué par diverses communautés, de différentes manières, mais à travers des modèles et des principes présentant des degrés élevés de similitude et de convergence (Nori, 2021). En 2010, l'UA a estimé à 268 millions le nombre de pasteurs en Afrique, qui vivent généralement dans des régions isolées et éloignées, souvent à proximité de frontières et de zones de conflit. Leurs cultures, leurs produits et leurs services sont des caractéristiques essentielles des zones arides africaines. En plus de contribuer à assurer la sécurité alimentaire et le développement économique au niveau national, le commerce du bétail fourni par les pasteurs est souvent une source importante de revenus d'exportation et le principal moteur de l'intégration, du développement économique et de la stabilité régionales (UA, 2010 ; Catley, 2017 ; FAO, 2018).

**Image 1 - Distribution et diversité des groupes pastoraux en Afrique**



*Adaptation de Homewood and Randall, 2008*

**Tableau 1 – Contributions des ruminants à l'économie dans différents pays ASS**

	Contribution to GDP (%)	Contribution to agricultural GDP (%)
Burkina Faso	9,28	30,13
Nigeria	6,23	16,18
Senegal	6,39	31,93
Rest of WAfrica	2,99	12,30
Ethiopia	8,26	19,53
Kenya	5,44	20,78
Tanzania	7,59	24,55
Rest of EAfrica	5,39	39,24

Source: De Haan, 2016

Malgré ces caractéristiques et ces chiffres impressionnants, les gouvernements restent généralement aveugles à la pertinence économique du pastoralisme. La plupart des politiques, lois, investissements et programmes ont mal servi les économies pastorales et n'ont pas réussi à exploiter leur potentiel, s'attachant plutôt à démanteler les modèles de mobilité et les réseaux sociaux qui les rendent viables. La marginalité des pasteurs dans les politiques nationales et dans la société en général est évidente dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. La fourniture de services dans les zones arides est généralement moins développée que dans d'autres régions, avec des indicateurs de santé et d'éducation inférieurs aux chiffres nationaux. Les indicateurs de santé et d'éducation sont inférieurs aux chiffres nationaux, tandis que les taux de pauvreté sont inexorablement des indicateurs justes du degré limité d'investissement d'intégration sociale reformulation (Hesse et MacGregor, 2006 ; Odhiambo, 2006 ; Wane, 2006 ; Catley et Aklilu, 2010). Comme le reconnaît l'Union africaine, les gouvernements africains n'investissent pas dans les zones pastorales d'une manière qui soit au moins proportionnelle à l'importance économique du pastoralisme (2010 :29).

Les zones arides d'Afrique subsaharienne sont simultanément affectées par les effets interconnectés des changements de paysages agroécologiques et socio-économiques qui résultent de - et contribuent à - des agendas politiques et des évolutions du marché en constante mutation. Comme dans d'autres régions pastorales du monde, les moyens de subsistance des zones sèches sont intensément remodelés par la croissance démographique, les changements climatiques et environnementaux, l'évolution des marchés et la croissante présence de forces et d'acteurs extérieurs, et des reconfigurations institutionnelles plus larges. Ces processus sont à leur tour liés à l'intégration plus large des terres de parcours dans l'arène globale politique et commerciale. Leur interdépendance croissante avec d'autres régions et systèmes entraîne des processus de privatisation, d'individualisation, de migration et de différenciation sociale, ainsi que de nouvelles formes d'accumulation, d'investissement et d'exploitation (Catley et al., 2013 ; Nori, 2019 ; Scoones, 2021).

Malgré des schémas communs, les conditions dans lesquelles les éleveurs opèrent dans les régions du Sahel et de la Corne Sahel et de la Corne de l'Afrique, le pastoralisme jouit officiellement d'une reconnaissance et d'une appréciation plus juste dans tout le contexte sahélien, alors que la situation est beaucoup plus controversée dans la Corne de l'Afrique. Cela est probablement dû à des modèles historiques différents ainsi qu'à la diversité du tissu socio-politique, qui est plus homogène en Afrique de l'Ouest que dans la Corne de l'Afrique (voir image 1). Ces diversités ont conduit à des évolutions très différentes des cadres politiques régionaux, y compris en ce qui concerne le contrôle des ressources naturelles ainsi que la

possibilité de profiter des mouvements et des échanges transfrontaliers. Afin de démêler les facteurs sous-jacents et d'explorer les implications potentielles, nous allons essayer dans ce document d'aborder les tendances communes et les différentes spécificités sous-régionales, ainsi que la manière dont elles se reflètent dans le cadre politique qui s'est développé dans ces territoires.

## Des efforts de modernisation mal placés

À la fin du XXe siècle, la plupart des interventions et des investissements de développement dans les milieux pastoraux visaient à maximiser les avantages économiques du système de production animale en essayant de débloquer les potentiels productifs des zones arides grâce aux progrès technologiques (Gebremeskel et al., 2019). Là où les régimes agricoles pour le coton, la canne à sucre, l'arachide et le riz n'empêtaient pas directement sur les terres de parcours, les investissements dans l'élevage portaient principalement sur la santé animale, l'amélioration génétique, le développement de l'eau et les formes de pâturage contrôlé, comme les systèmes d'élevage en ranch et les enclos, ainsi que le soutien à la commercialisation du bétail. Les relations entre les troupeaux, les communautés et les terres de parcours ont été reconfigurées selon des principes conventionnels ancrés, d'une part, dans l'idée de la capacité de charge selon laquelle les taux de charge doivent être limités pour augmenter la productivité par unité de terre ou d'animal, et d'autre part, dans l'accroissement de la productivité du bétail et des parcours grâce à des innovations techniques.

**Tableau 2 - La reconfiguration des systèmes pastoraux selon les narratives conventionnelles**

Land	Livestock	People
Unlocking the productive potential <i>Mise en valeur</i>	Enhance market offtake	Inefficient and destructive
Stabilise production through water development and ranching schemes	Stabilise supply through animal health and genetics	Stabilise communities through sedentarisation, villagisation, and value chain governance
State ownership, exclusive access, and private control Production intensification	Growing integration into national markets Also taxation	Settlement, though often with inadequate investments in basic facilities and services

### ENCADRÉ - Stabilisation de la production de viande et de lait dans le Ferlo, au Sénégal

Les organisations internationales ont joué un rôle important en complétant les efforts des politiques pour stabiliser et réglementer les éleveurs, souvent dans le but d'améliorer l'écoulement de leurs produits. Les programmes de la Banque mondiale au Sahel ont largement financé des projets visant à améliorer la disponibilité de la viande. Dans la région du Ferlo, au Sénégal, les principaux investissements visaient à intensifier et à spécialiser l'élevage par le biais de programmes de ranching, d'amélioration génétique et d'engraissement en milieu périurbain utilisant des sous-produits de l'agro-industrie comme aliments pour animaux (par exemple graines de coton, résidus de canne à sucre...) ou par la production de foin. L'ensemble de ces mesures comprend également la régularisation des modalités d'organisation des éleveurs, par le biais de Groupements d'Intérêt Economique (GIE), qui ont fourni la structure institutionnelle nécessaire pour s'engager avec les agences de l'Etat, la

gestion des infrastructures, le système de santé animale en cours de privatisation, ainsi que le système de crédit en évolution.

D'autres initiatives entreprises par des agences européennes dans la même région ont visé à soutenir l'intensification de la production laitière. Alors que la vallée du fleuve était orientée vers l'agriculture irriguée, les pasteurs locaux exclus des ressources de pâturage ont dû reconfigurer leur transhumance saisonnière. Ils ont ainsi été " stabilisés " dans l'arrière-pays, où ils se sont installés autour des forages, se déplaçant en saison sèche, lorsque les pâturages autour des forages proches s'épuisent progressivement. Pour compenser la mauvaise qualité des ressources et leur rareté fréquente, les pasteurs sont contraints de se tourner vers des aliments industriels coûteux pour le bétail, avec des conséquences importantes sur la gestion des troupeaux, sur la qualité de l'alimentation, ainsi que sur leur socio-économie (Magnani, 2016).

Dans ce contexte, une laiterie industrielle a été créée en 2006 pour collecter le lait pastoral dans la zone. La laiterie fournissait des intrants alimentaires à crédit pour stabiliser la production laitière tout au long de l'année afin de limiter la variation des volumes collectés. Le système s'est avéré non viable pour les pasteurs pendant la saison sèche, car les revenus de la vente de lait ne peuvent pas couvrir le coût de l'alimentation du bétail. Néanmoins, les pasteurs ont adapté les pertes de la saison sèche aux bénéfiques de la vente de lait pendant la saison des pluies, et ont reconfiguré la mobilité des troupeaux et la dynamique des ménages afin de tirer parti des nouvelles opportunités (ibidem).

L'arrêt de la mobilité pastorale, la sédentarisation des pasteurs autour de points d'eau permanents, l'alimentation des animaux par les cultures et la promotion des races exotiques posent la nécessité de réduire les interactions du bétail avec l'environnement, afin de surmonter la variabilité climatique et écologique des habitats semi-arides en vue de stabiliser et d'augmenter la production pastorale (Magnani 2016). Ces principes contradictoires présentaient des degrés élevés d'incohérence avec ceux qui sous-tendent les pratiques pastorales traditionnelles, qui visent à tirer le meilleur parti de la grande variabilité des pâturages et de la disponibilité en eau à travers un ensemble de principes de fonctionnement. (Roe, 2019 ; Nori, 2021).

#### **ENCADRÉ - L'hydraulique pastorale**

Les infrastructures cimentées et les pompes mécanisées ont supprimé les limitations saisonnières de la disponibilité en eau et ont contribué à des formes d'intensification agricole et de commercialisation du bétail. Le site en évolution constante par des aménagements hydrauliques a profondément reconfiguré l'accès aux ressources pastorales, avec des implications importantes pour la gestion des ressources naturelles et les modèles de gouvernance. Lorsque des interventions de développement mal conçues ont introduit un accès "public" à l'eau, l'utilisation des pastorales environnantes tel que le pâturage s'est détachée des arrangements sociopolitiques sous-jacents (Thébaud et Batterbury, 2001 ; FAO-CIRAD, 2012 ; AFD, 2013 ; Magnani et al., 2019). Dans la tentative de " fixer " la variabilité par des puits et de stabiliser les moyens de subsistance en conséquence, ces interventions de développement ont entraîné une restructuration majeure des pratiques pastorales et des moyens de subsistance locaux, les communautés d'éleveurs s'étant progressivement installées de manière plus ou moins permanente à proximité des puits et des pâturages désormais "ouverts" toute l'année.

Dans la région du Ferlo au Sénégal, le nombre de puits motorisés a plus que doublé entre 1990 et 2000 (FAO-CIRAD, 2012). Dans l'écosystème somalien, l'évolution de la technologie *berkaad* (c'est-à-dire des réservoirs en ciment) a été l'un des principaux moteurs de changements environnementaux, jouant le rôle de chaîne de transmission entre le commerce du bétail et la privatisation des terres de parcours. Dans les zones sèches de Borana l'évolution incontrôlée des infrastructures hydrauliques a représenté un défi majeur pour les systèmes coutumiers de pâturage rotatif *deedha*. Dans toute l'Afrique subsaharienne, nombre de ces projets ont déclenché une dégradation de l'environnement et accru les tensions sociales (Gomes, 2006 ; Nori, 2010 ; Catley et al., 2013 ; AFD, 2013 ; De Haan, 2016).

Des perspectives plus controversées ont cependant évolué depuis les années 1970. Un nombre croissant de chercheurs en sciences sociales se sont penchés sur le fonctionnement sociétal des systèmes pastoraux, mais d'une manière souvent sans lien avec le développement (par exemple, les travaux de l'ILCA sur les "systèmes" dans les années 1970). Ces efforts ont ensuite été complétés par l'élaboration du paradigme de nouvelle écologie de parcours (*New Range Ecology*), qui a favorisé une meilleure compréhension du cadre institutionnel pastoral et de sa cohérence dans la gestion et la gouvernance des écosystèmes de parcours dans leurs conditions de variabilité (Behnke et Scoones, 1993 ; Scoones, 1994). Dans cette perspective, la mobilité pastorale est une stratégie d'exploiter la diversité environnementale dans les échelles spatiales et temporelles dans le but d'exploiter une gamme de différents pâturages au stade optimal de leur croissance et sur une période plus longue que dans des conditions climatiques stables et homogènes. Les races locales sont plus performantes dans ces conditions exigeantes car elles ont été sélectionnées sur leur capacité à se déplacer à distance et à supporter sans danger des périodes de sous-alimentation (Krätli et Schareika, 2010).

Malgré ces avancées scientifiques, les cadres politiques et d'investissement conventionnels ont continué à chercher à stabiliser, contrôler et réorganiser la production des pasteurs ainsi que les modalités et les modèles de vie et de commercialisation - au lieu d'apprécier les capacités performatives des pasteurs dans les conditions actuelles. Le résultat n'est pas surprenant, puisque le secteur pastoral a connu la plus grande concentration de projets de développement ratés au monde : pour la plupart des éleveurs, ni la ni la productivité ni les revenus ne se sont améliorés ; pour la plupart des terres de parcours, la capacité durable à reproduire du fourrage n'a pas été améliorée. Pour la plupart des éleveurs, ni la productivité ni les revenus n'ont augmenté ; pour la plupart des pâturages, la capacité durable de produire du fourrage et des pâturages utiles n'a pas été améliorée et, pour la plupart des bailleurs de fonds et des organismes de prêt, les taux de rendement financier prévus n'ont pas été atteints (Waters-Bayer & Bayer, 1994 ; de Haan, 1994 ; Nori, 2010). En dehors des ratés techniques et des résultats décevants, ce qui est encore plus frappant, c'est le manque de souci d'impliquer les communautés pastorales, leurs compétences, leur savoir-faire et leurs capacités dans le développement local. Il va sans dire que la considération pour les connaissances autochtones et les institutions coutumières était nulle (Gebremeskel et al., 2019).

#### **ENCADRÉ - L'engagement de la Banque mondiale dans le développement pastoral**

L'investissement de la Banque mondiale dans les zones pastorales des années 1960 à 1990 a connu quatre phases principales :

i) La phase d'élevage en ranch (du milieu des années 1960 au début des années 1980). Elle s'est caractérisée par le transfert de technologies occidentales d'élevage en ranch vers les zones tropicales. De gros investissements ont été réalisés dans les domaines suivants clôtures,

l'aménagement de l'eau, le développement de races exotiques, etc. Les projets d'élevage en ranch au Kenya, au Botswana et au Yémen.

ii) Le projet Range/Livestock (du milieu des années 1970 à la fin des années 1980). Ce projet était axé sur le développement des zones communales et l'adjudication des droits de pâturage. Cette participation a permis le développement de ranchs collectifs dans des pays comme le Kenya.

iii) Développement des associations pastorales (du début au milieu des années 1990). L'accent a été mis ici sur l'élaboration de cadres politiques globaux pour garantir la mobilité et la flexibilité des droits de pâturage. Des projets d'eau ont été développés et confiés à la communauté pour la gestion.

iv) Gestion intégrée des ressources naturelles (du milieu à la fin des années 1990). Cette phase a mis l'accent sur le soutien aux institutions privées pour la fourniture de services et la gestion des ressources, par le biais d'incitations et de cadres institutionnels spécifiques.

L'examen de toutes les phases montre que les projets de première génération ont donné des résultats décevants. Les projets de deuxième et troisième génération ont produit des performances mitigées. Mais en général, ils n'ont pas répondu aux attentes. L'échec de ces initiatives a affecté la politique d'investissement dans les zones pastorales d'Afrique subsaharienne, et la Banque Mondiale a réduit de moitié ses engagements financiers. Dans les années 1990, seule une poignée de projets comportant de petites composantes de développement pastoral était mise en œuvre au Kenya et au Mali. Le financement du développement pastoral dans d'autres régions a été plus important, notamment en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique du Nord, mais le total est passé de 150 millions de dollars par an dans les années 1980 à 50 millions de dollars dans les années 1990 - dont moins de la moitié était destinée à l'Afrique subsaharienne (Odhiambo et Sar Shadrack, 2009 - adapté de de Haan, 1993).

Les états-nations postindépendance ont fait preuve de très peu d'innovation en réaffirmant que la modernisation devait être poursuivie par le biais d'une productivité et d'une commercialisation accrues du bétail grâce à la sédentarisation des pasteurs, à la clôture de leurs terres, au contrôle de leurs troupeaux et à une intégration accrue de leurs économies dans les marchés nationaux et le commerce régional (Odhiambo et Sar Shadrack, 2009 ; Nori, 2021). Cette stratégie s'est également avérée déterminante pour légitimer les nouveaux groupes dirigeants fidèles à l'État dans des territoires et des communautés qui échappaient traditionnellement au contrôle centralisé.

D'importants épisodes de sécheresse, des tensions sociales et la dégradation évidente des ressources des parcours dans certaines régions ont ouvert la voie à la Conférence internationale des Nations Unies sur la désertification de 1977, qui a permis de légitimer davantage les politiques et les programmes visant à réduire l'élevage mobile extensif au profit de systèmes plus "rationnels et sédentaires", en imputant les processus de dégradation en cours aux pratiques pastorales (Swift, 1996 ; Fratkin, 1997). Ce récit de la désertification a accompagné et imprégné les discours techniques comme politiques pendant des décennies, contribuant sans doute à associer l'élevage à la dégradation des parcours dans l'esprit de la société ; cette vision a persisté même lorsqu'il a été reconnu que les pasteurs étaient les premières victimes des impacts du changement climatique (Leach et Mearns, 1996 ; Nori et Davies, 2007 ; Lind et al., 2016). Les États, les organismes donateurs et les agendas politiques



internationaux se sont alliés pour pousser à la conversion des territoires et des moyens de subsistance pastoraux. Ce processus a été particulièrement intense en Afrique de l'Est, à travers les programmes de villagisation en Éthiopie, la privatisation des terres chez les Maasaï au Kenya, et le classement des terres et la réduction de la mobilité forcée en Ouganda, et est également visible dans des programmes plus récents, comme la Grande Muraille Verte dans le cadre de la récente mode de la finance climatique.

#### **ENCADRÉ - La grande muraille verte**

Le bétail mobile étant considéré comme dangereux pour les écosystèmes de parcours, la meilleure façon d'empêcher l'expansion du Sahara est de planter un vaste mur d'arbres dans 11 pays africains, du Sénégal à Djibouti. Les principales critiques à l'encontre du plan portent sur la sensibilité limitée aux considérations écologiques et socio-économiques. La question clé est à nouveau celle d'une vision sédentaire qui s'appuie sur la plantation d'arbres pour stabiliser un écosystème par nature variable, alors qu'une perspective de non-équilibre indiquerait plutôt une perspective plus mobile de l'environnement et l'utilisation de la variabilité, y compris par l'élevage. Une fois qu'il est reconnu que l'extension du Sahara dépend largement des facteurs macro climatiques, plutôt que des pratiques locales - pour environ deux tiers, selon l'UNCCD (2014) - il faut accepter que le défi n'est pas de faire reculer le Sahara en construisant des barrières contre les déserts et en fixant des frontières/tenures, mais plutôt de reconnaître les dynamiques de non-équilibre et de répondre à la variabilité intégrée.

La Grande Muraille verte, massive et coûteuse - et probablement inefficace - n'est qu'un autre grand projet d'investissement qui satisfait les donateurs et les gouvernements plutôt que les communautés locales, qui sont d'ailleurs déjà à l'origine de la plupart des projets de boisement et d'agroforesterie localisés et adaptés. Ses avancées limitées bénéficient d'un financement massif et offrent une image glamour de la manière dont des récits environnementaux mal informés alimentent des intérêts politiques exogènes, qui ne prennent en compte que les préoccupations des populations locales et ne répondent pas efficacement à leurs besoins de subsistance.

Les zones arides d'Afrique subsaharienne, déjà soumises à l'impact de sécheresses dramatiques, ont également payé leur tribut à l'agenda politique néolibéral dans les années 1990. Des territoires vastes et éloignés, avec une population limitée et dispersée, impliquaient des coûts d'investissement trop élevés pour un retour politique vraisemblablement limité. Les programmes d'ajustement structurel ont conduit à une réduction des investissements publics dans les zones arides éloignées et à la réduction drastique de nombreux services essentiels pour les pasteurs par l'État central, y compris, dans la plupart des pays, la privatisation de la santé animale et des soins vétérinaires (FIDA, 2004 ; Rass, 2006).

La réduction des financements publics et le désengagement des institutions formelles dans les zones reculées et à faible densité ont remis en question le paradigme postcolonial, selon lequel l'État central apportait son soutien aux populations des zones arides par le biais d'investissements dans les infrastructures, de la fourniture de services primaires et de programmes d'assistance. Parallèlement à l'austérité, le déclin de la présence d'un État déjà faible dans ses territoires périphériques a favorisé un sentiment général d'abandon et de marginalisation, générant un vide politique et économique que d'autres intérêts, acteurs et institutions ont fini par combler (Bonnet et al, 2010 ; Nori, 2019b). Cette configuration

évolutive a gravement mis en péril la responsabilité de l'État central et sa loyauté par les populations locales.

## Du périmètre local à l'arène mondiale

Le nouveau millénaire a apporté des évolutions importantes dans les programmes politiques et l'architecture institutionnelle de l'ASS. D'une part, les processus de démocratisation nationale, de dévolution du pouvoir et les formes de décentralisation ont permis de reconfigurer les relations de pouvoir et le contrat social entre les différentes communautés et l'État. D'autre part, l'intégration régionale croissante et l'évolution des réseaux transnationaux ont reconnecté les territoires, offrant de nouvelles opportunités et de nouveaux échanges, ainsi que l'émergence de nouveaux intérêts et de nouvelles perspectives (Nori, 2019b).

Ce nouvel environnement institutionnel a créé des opportunités pour l'engagement des pasteurs dans l'arène politique, par le biais de groupes parlementaires (en Afrique de l'Est) ou d'organisations de la société civile (en Afrique de l'Ouest). Les paradigmes plus inclusifs impliquent en théorie une prise de décision plus localisée et une légitimation des systèmes de gouvernance coutumiers, reconnaissant l'efficacité de la mobilité et la nécessité de protéger les biens communs pastoraux (Niamir-Fuller, 1999 ; Toure, 2004). Ces ouvertures sont également utilisées par les élites pour s'emparer du pouvoir au niveau local, pour s'engager dans les investissements de l'Etat et des bailleurs de fonds. Dans plusieurs contextes, ces dynamiques ont renforcé la marginalisation sociale et économique de certains groupes et couches pastorales, les populations sédentaires ou les élites pastorales aisées ayant opportunément mieux profité de la nouvelle configuration politique (Nori et al., 2008 ; Faye, 2008 ; Mohamadou, 2009 ; OIM, 2019 ; Brottem et McDonnell, 2020).

Les processus de décentralisation ont vu le jour dans les pays sahéliens dans les années 1990, parallèlement à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, contribuant en quelque sorte à légitimer le désengagement de l'État dans les territoires arides. Dans le cadre de la gestion décentralisée des ressources naturelles, la reconnaissance politique et juridique des institutions pastorales, y compris la mobilité, a pris son essor avec la publication des Codes pastoraux. La Mauritanie (2000), le Mali (2001), le Burkina Faso (2003) et le Niger (2010, à la suite du Code rural de 1993) ont tous proposé un "Code pastoral" pour systématiser et réglementer l'utilisation des terres pastorales par une reconnaissance et une protection juridique adéquates des régimes fonciers coutumiers qui tiennent compte de la législation moderne relative aux droits individuels et collectifs. Le Sénégal et le Tchad suivent le même chemin, bien qu'à un rythme différent. Le soutien apporté par les organisations internationales à ce processus n'est pas négligeable. Des processus similaires ont été testés ailleurs dans les zones arides africaines, mais avec un degré moindre de cohérence, d'harmonisation et de mise en œuvre.

### **ENCADRÉ – Pas d'exception béninoise**

Dans les années 1980, le Bénin a adopté la loi 97-013/1987 établissant une base commune pour la gouvernance des ressources animales et des pâturages au niveau local (APESS & RBM 2013). Les initiatives de politique foncière des années suivantes visaient à délivrer des certificats pour garantir les droits de propriété aux détenteurs de terres locaux, y compris dans les zones peules. En 2019, un code pastoral (loi 2018-20) a été adopté pour protéger les terres et les ressources par le biais des plans de gestion foncière des autorités locales. Il a également créé un Fonds d'appui au pastoralisme avec des représentants des organisations

professionnelles d'éleveurs au comité de gestion et une Agence nationale de gestion de la transhumance (ANGT). En 2020, un réseau de parlementaires béninois pour la gestion de la transhumance pastorale a été créé. Bien que le réseau ne soit toujours pas mis en œuvre, le Bénin constitue un exemple positif dans la région (Flintan 2021).

En Afrique de l'Est, les efforts visant à reconfigurer la dévolution du pouvoir aux niveaux institutionnels locaux ont montré des degrés plus faibles de cohérence et d'efficacité. Il s'agit notamment de la loi foncière de 1997 au Mozambique, de la loi foncière de 1998 en Ouganda et des initiatives de planification de l'utilisation des terres en Tanzanie, bien que les résultats soient controversés.

#### **ENCADRÉ - Conflits fonciers en Tanzanie**

La Tanzanie dispose d'une politique et d'une législation très favorables qui offrent des possibilités de sécuriser les terres pour les pasteurs et de les engager dans une planification globale de l'utilisation des terres au niveau du village et à un niveau plus élevé. La loi n° 5 de 1999 sur les terres de village et la loi n° 6 de 2007 sur la planification de l'utilisation des terres guident la planification au niveau local, en donnant le pouvoir aux conseils de village et à leurs institutions de préparer des plans participatifs d'utilisation des terres de village et de délivrer des certificats de droits coutumiers en conséquence. Cette législation a été utilisée comme base de la planification conjointe de l'utilisation des terres des villages dans les zones pastorales (Flintan 2021).

Néanmoins, malgré les efforts répétés pour formaliser leur régime foncier au fil du temps par le biais de ces processus juridiques et de ces procédures administratives, les données recueillies sur le terrain confirment que les pasteurs ont été et continuent d'être dépossédés en permanence de leurs biens fonciers - ce qui affecte considérablement la base de leurs moyens de subsistance. La dernière décennie a été caractérisée par cinq opérations d'expulsion formelles et à grande échelle dans trois régions, où l'on signale des conflits violents et non résolus concernant les terres des villages pastoraux, souvent accompagnés de violations des droits de l'homme. Ces conflits concernent souvent l'attribution de terres à des investisseurs étrangers ou à des élites tanzaniennes qui usent de leur influence pour acquérir des terres de villages pastoraux à des fins de spéculation ou d'exploitation agricole. Les pasteurs ont également été dépossédés des terres de leurs villages par la création de nouvelles zones protégées (parcs nationaux, réserves de chasse ou conservatoires privés) et par l'expansion des zones protégées sur les terres des villages. Le contrôle et l'accès des pasteurs aux terres villageoises ont encore été diminués lorsque des zones de gestion de la faune sauvage ont été établies, ce qui a de nouveau réduit la superficie des terres disponibles pour la production de bétail (IWGIA 2016).

Une évolution politique plus récente vers un cadre fédéral en Éthiopie et le processus de dévolution au Kenya prévoient des trajectoires différentes. Dans le cadre du faible engagement général observé en Afrique de l'Est, le cadre politique kényan peut être considéré comme un exemple des tentatives d'intégration d'attitudes plus favorables au pastoralisme dans les processus politiques.

#### **ENCADRÉ - L'approche kenyane aux terres arides**

La politique nationale pour le développement durable du nord du Kenya et des autres terres arides (2012) vise spécifiquement à répondre aux spécificités de la région aride et semi-aride du pays. Afin de garantir que les habitants du Nord du Kenya et des zones pastorales

bénéficient d'un niveau d'accès aux services publics comparable à celui des autres régions du pays, le gouvernement va :

- Reconnaître, par la législation, le pastoralisme comme une forme légitime d'utilisation productive des terres et de développement au même titre que l'agriculture, et intégrer la valeur des biens et services des zones arides dans la planification économique nationale.
- Réconcilier le système électoral avec les réalités des zones arides et pastorales.
- Veiller à ce que les structures décentralisées permettent la mobilité et le partage des ressources au-delà des frontières administratives et s'appuient sur les connaissances et l'expérience des institutions coutumières.
- Explorer des moyens innovants de renforcer la sécurité et l'accès à la justice dans les zones arides et pastorales.
- Intégrer les besoins et les circonstances spécifiques des jeunes pasteurs, hommes et femmes, dans les politiques et stratégies nationales pour la jeunesse, et développer des services sociaux adaptés aux jeunes (GoK, 2012:24).

Bien que les gouvernements suivants aient réduit le rythme de cet agenda, les principes directeurs restent en place et, dans une certaine mesure, ont inspiré le processus de décentralisation qui reconfigure les relations de pouvoir dans le pays au cours de la dernière décennie.

L'autre domaine politique qui a généré une nouvelle marge de manœuvre pour les pasteurs est la reconnaissance du fait que la promotion de moyens de subsistance durables et de la gestion des ressources dans les zones arides nécessite une perspective régionale et un environnement institutionnel favorable, notamment sur les questions relatives à la gouvernance foncière, aux services de santé animale, aux accords commerciaux, aux régimes frontaliers et à la résolution des conflits. La coordination et l'intégration régionales sont essentielles pour soutenir les moyens de subsistance pastoraux, que ce soit pour le pâturage ou le commerce. D'une part, un cadre transnational est nécessaire pour harmoniser et renforcer la cohérence entre les différents aspects des politiques nationales ayant un impact sur les systèmes d'élevage ; d'autre part, il est essentiel de faciliter les échanges, les connexions et les relations entre les différents pays, ce qui est important pour les économies pastorales et en particulier pour les communautés vivant dans les zones frontalières.

Bien que la situation diffère d'un pays à l'autre - et que de nombreuses annonces, réglementations et engagements officiels n'aient eu qu'un suivi limité - l'intégration régionale a évolué dans une plus large mesure sur les flancs occidentaux de l'ASS, comme indiqué ci-dessous. Cela est probablement dû à la grande diversité des architectures institutionnelles, des tissus socioculturels et des paradigmes politiques des deux régions, ainsi qu'au rôle stratégique de la transhumance transnationale qui a historiquement relié les économies des différentes parties de l'Afrique occidentale. La mobilité, la migration et le commerce transnationaux sont nécessaires à la survie même des populations sédentaires et nomades du Sahel, qui sont historiquement interdépendantes grâce aux réseaux régionaux de commerce et de communication. Les routes de transhumance ont forgé des relations et des échanges entre les pays sahéliens et les pays côtiers du sud, tandis que d'autres formes de commerce, de flux migratoires et de trafic façonnent les connexions régionales entre l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest, et entre la péninsule arabe et les pays de la Corne.

### **ENCADRÉ - Itinéraires de transhumance et réseaux régionaux**

La transhumance sahélienne, qui se déroule au niveau local, national et régional, est une stratégie essentielle pour assurer une utilisation efficace de territoires complémentaires présentant des caractéristiques agroécologiques et socio-économiques distinctes. La transhumance pastorale traverse les zones climatiques, propageant le bétail dans les pâturages riches mais éphémères du Sahel pendant la saison des pluies, tandis que celui-ci se déplace plus au sud avec le début de la saison sèche. Après avoir passé le pic de la saison sèche dans le sud plus humide, les troupeaux remontent vers le nord avant le début des activités agricoles de la saison des pluies (OIM 2019 ; Moritz 2010).

L'accès à ces espaces est traditionnellement négocié par le biais de réseaux sociaux que les pasteurs entretiennent soigneusement avec les communautés locales, ainsi que par des échanges économiques entre groupes (Bonnet 2013). Cette forme de mobilité permet un apport nutritionnel adéquat du bétail en exploitant pleinement l'offre variable des pâturages ainsi que de faciliter les interactions et les échanges économiques avec les communautés agricoles et urbaines de la région et au-delà. Il est désormais largement reconnu que la transhumance a également des effets positifs sur l'environnement car elle évite le surpâturage, fournit du fumier et stabilise la végétation (OIM 2019). Ainsi, outre le soutien à la productivité du bétail, la mobilité et la transhumance favorisent également la reproduction du système pastoral dans ses dimensions sociales et écologiques.

Les mouvements de bétail des pays sahéliens vers les pays côtiers à des fins commerciales suivent trois routes principales. À l'ouest, les flux importants sont à destination du Sénégal, qui importe plus de 300 000 têtes par an du Mali et de la Mauritanie. Au centre, la Côte d'Ivoire importe des centaines de milliers d'animaux par an du Mali et du Burkina Faso. Le poids lourd de la sous-région reste le Nigéria, qui domine les transactions dans le corridor oriental, représentant la moitié de la consommation de viande bovine dans l'espace CEDEAO ; on estime que 25 % de cette consommation (environ 500 000 têtes par an) est importée, principalement du Tchad, du Cameroun, du Niger, du Mali et du Burkina Faso (Babalola et Onapajo 2018 ; OIM 2019).

Au fil du temps, les itinéraires se sont diversifiés au fur et à mesure que l'intensité de la transhumance augmentait, répondant à des pressions et à des dynamiques en constante évolution, notamment pressions et dynamiques, qui comprennent :

- la démographie, tant animale qu'humaine. De 1980 à 2005, le bétail dans la région du Sahel a augmenté d'environ 25 % et les petits ruminants d'environ 65 % a augmenté d'environ 25 % et les petits ruminants d'environ 65 %. La croissance humaine est estimée à environ 3 % par an, ce qui équivaut à un doublement tous les 30 ans, présentant généralement des taux de fécondité plus élevés que le reste du pays (Blein et al., 2008 ; CILSS, 2016) ;
- l'expansion des opportunités pour le commerce du bétail et les marchés du lait afin de répondre à la demande croissante de consommation urbaine dans les pays côtiers (CEDEAO) ;
- les changements environnementaux, notamment l'évolution des régimes climatiques (intensification des épisodes d'événements et le déplacement vers le sud des isohyètes pluviométriques), et une reconfiguration plus large de l'utilisation des terres, notamment en raison du renforcement de la lutte contre la trypanosomiase (OCDE, 2014 ; Brottem et McDonnell, 2020). McDonnell, 2020).

Les transitions économiques et les changements environnementaux reconfigurent également les relations entre les communautés et les territoires d'éleveurs et d'agriculteurs. Tout comme les éleveurs se déplacent vers le sud à la recherche de nouvelles possibilités de pâturage dans les zones subhumides, de nouveaux marchés et d'une diversification des moyens de subsistance dans le commerce et l'agriculture, les cultivateurs ont répondu à la dynamique de la population et aux options techniques en se déplaçant vers le nord dans les zones climatiques marginales autrefois utilisées pour le pâturage. Au Sahel, les surfaces cultivées ont doublé au cours des quatre dernières décennies au détriment des savanes naturelles à herbes courtes. Les plans d'exploitation agricole ont souvent empiété sur des zones de pâturage stratégiques telles que les bas-fonds, les berges des rivières, les forêts et autour des points d'eau destinés à l'irrigation - déplaçant ainsi l'utilisation des terres et les modes de tenure sur les ressources de pâturage qui sont essentielles pour les pasteurs, en particulier pendant les saisons sèches et les périodes de sécheresse (FAO-CIRAD, 2012 ; Brottem et McDonnell, 2020 ; Scoones, 2021). Cela a réduit la complémentarité entre les deux groupes, entraînant de nouvelles dynamiques de concurrence pour les terres et les pâturages.

Les pasteurs affirment que si l'empiètement des cultures vers le nord a reçu le soutien d'organisations nationales et internationales, l'expansion des options de pâturage vers le sud a souvent reçu un accueil négatif à la plupart des niveaux institutionnels, générant ainsi un sentiment d'inégalité et de frustration (Benjaminsen et Ba 2018 ; RBM 2021). De plus, la marchandisation croissante des ressources locales a exposé davantage les communautés des zones arides aux aléas des relations commerciales. Les résidus de culture et les installations d'eau que les éleveurs acquéraient traditionnellement en échange de fumier et de lait sont désormais payés en espèces plutôt qu'en troc, les mécanismes de collaboration coutumiers ayant été remplacés par ceux centrés sur le marché et l'argent (Kratli et Toulmin 2020).

Les interactions entre les communautés rurales des zones arides sont également de plus en plus affectées par l'expansion de l'agriculture à grande échelle et des corridors de développement, où des investissements conséquents dans les infrastructures physiques et commerciales visent à "libérer le potentiel" des terres de parcours intérieures et à renforcer leur contribution à l'économie nationale et à l'intégration régionale. Dans toute la région, les grands projets axés sur les cultures, les infrastructures de transport, les investissements énergétiques et la conservation de la nature font partie des grandes initiatives d'accapement des terres soutenues par les États nationaux, les investisseurs privés, les donateurs internationaux et les pays étrangers. Cet intérêt soudain et intense pour les zones arides d'Afrique subsaharienne résulte d'agendas très divers, allant de l'initiative chinoise Rust and Belt aux initiatives de financement du climat et aux processus d'accapement des terres résultant de l'externalisation de la production alimentaire et de biocarburants (Yacob et Catley 2010 ; DIIS 2020 ; RBM 2021).

Tous ces facteurs entraînent un empiètement intense sur les territoires pastoraux, entraînant le déplacement des communautés de pâturage, la privatisation des ressources en eau, la croissance des petites villes, ainsi qu'une réarticulation majeure des territoires et une reconfiguration du pouvoir et de l'influence dans les zones arides, ce qui ne fait qu'attiser la concurrence entre les différents utilisateurs des terres. Le Lamu Port, South Sudan, Ethiopia Transport (LAPSSSET), ainsi que le *Southern Agricultural Growth* Corridor en Tanzanie et le corridor de Beira dans le centre du Mozambique, sont souvent décrits et présentés comme des éléments d'une dynamique plus large renforçant l'engagement commercial et la croissance économique. Cependant, leurs conséquences profondes sur les éleveurs et leurs moyens de

subsistance restent à évaluer (Nori et al. 2008 ; Markus 2013 ; OCDE 2014 ; Korf et al. 2015 ; Lind et al. 2020 ; Flintan et al., 2022). Des processus similaires, à travers des modèles différents, sont signalés dans le Sahel (Moritz, 2010 ; AFD 2013 ; RBM 2021).

#### **ENCADRÉ - LAPSSET traversant les terres de parcours du nord du Kenya**

Le corridor LAPSSET reliant les terres arides intérieures à l'océan Indien devrait passer par Isiolo, la ville étant destinée à recevoir des investissements importants. Alors que le corridor LAPSSET évolue progressivement, avec des développements d'infrastructures importants tels que l'autoroute vers Moyale et la réouverture de l'aéroport d'Isiolo, les intérêts spéculatifs se développent à un rythme plus rapide que la région (Lind, 2019). Alors que la "frontière" du nord est ouverte par les infrastructures et le développement ainsi que par les efforts de conservation. Beaucoup voient des opportunités de spéculation et d'investissement, tandis que les pasteurs se sentent de plus en plus dépossédés de leurs propres terres. L'attention portée par les pouvoirs publics aux zones arides du nord a permis d'améliorer les routes et les liaisons de communication, y compris avec les régions intérieures. La couverture du réseau de téléphonie mobile s'est étendue et, associée à la disponibilité de motos bon marché, a considérablement amélioré les perspectives de commercialisation. Le comté est sillonné par des motos transportant du lait de chamelle, des animaux vivants et d'autres produits vers les zones urbaines et des biens de consommation dans le sens inverse, les téléphones portables permettant de vérifier l'offre, la demande et les prix (Nori, 2019a).

Il n'est pas question que les implications pour les moyens de subsistance des communautés locales seront d'une grande portée, mais encore largement inconnues (IGAD 2019); il est probable que ces développements augmenteront le nombre d'inégalités et potentiellement de conflits dans les années à venir ; des opportunités se présentent et les communautés s'organisent en conséquence dans un contexte d'accaparement de terres, de pressions extérieures et d'incertitudes croissantes en général (IGAD, 2019; Lind, 2019).

La conversion de grands morceaux de parcours en d'autres utilisations des terres, non seulement sape les régimes de propriété commune régissant l'ensemble du territoire, mais exclut pratiquement les éleveurs des points chauds critiques pour le pâturage en saison sèche et pendant les épisodes de sécheresse, reléguant souvent les strates pauvres et les groupes minoritaires dans des terres dégradées ou marginales. Comme le reconnaît également l'UA (2013), les ressources locales sont de plus en plus exploitées par des organismes extérieurs, l'impact de ces investissements sur les revenus locaux, les taux d'emploi et la fourniture de services restant inaperçu. Cela peut représenter un moteur essentiel de la dégradation des moyens de subsistance locaux et une source de tensions locales et d'escalade des conflits.

## **Une gouvernance transnationale**

Une nouvelle arène politique a donc évolué, sous l'impulsion des développements du cadre institutionnel et du repositionnement des zones arides dans l'arène mondiale. Au niveau continental, l'un des principaux tournants a été l'adoption du Cadre d'orientation de l'Union africaine pour le pastoralisme en Afrique (UA, 2011). Ce document politique pertinent suit le Cadre et les Directives de l'UA sur la politique foncière en Afrique (2010), et tout en reconnaissant que les contributions des pasteurs sont cruciales pour le système alimentaire, social, commercial et écologique régional, il réitère que les zones pastorales en Afrique sont actuellement confrontées à des défis de développement multidimensionnels et complexes. Le cadre politique de l'UA s'articule autour de deux axes principaux complémentaires et

entrelacés : d'une part, il vise à protéger et à garantir la vie, les moyens de subsistance et les droits des pasteurs africains afin de renforcer leur contribution aux économies nationales, régionales et continentales. En conséquence, il appelle à des processus d'intégration régionale, car "les écosystèmes pastoraux transcendent souvent les frontières nationales et les mouvements au sein de ces systèmes sont économiquement et écologiquement rationnels" (ibid.:10). D'autre part, il souligne la nécessité d'engager pleinement les pasteurs dans les mécanismes de gouvernance nationaux et régionaux, et dans la définition des processus et approches de développement pour éviter les lacunes des politiques et interventions passées.

Par l'intermédiaire de son Bureau interafricain des ressources animales (BIRA), l'UA joue déjà un rôle important dans le soutien des économies pastorales en exploitant les conditions de santé animale grâce aux campagnes de lutte contre la trypanosomiase et la peste bovine. Sa stratégie de développement de l'élevage de 2015 récompense spécifiquement la mobilité des pasteurs et la gestion des parcours pour leur efficacité à renforcer la résilience des territoires exposés aux catastrophes et des communautés vulnérables. Les actions de l'UA-BIRA montrent très clairement la nécessité d'une coordination des services et des politiques au niveau régional, au-delà des frontières nationales. Elles se sont concrétisées par des efforts visant à harmoniser les normes zoo sanitaires entre les pays d'Afrique de l'Ouest pour soutenir le commerce transnational, ainsi que par l'intervention de vétérinaires locaux qui peuvent délivrer les certificats requis lors des contrôles frontaliers pour les exportations d'animaux vivants. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), ainsi que le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA, en 2012), constituent des plateformes stratégiques pour la coordination des politiques et des investissements en matière de développement rural au niveau continental. Le secteur de l'élevage fait l'objet de préoccupations importantes dans chaque pays, avec des conceptions très différentes du pastoralisme. L'Afrique abrite également l'Institut international de recherche sur l'élevage (ILRI), le centre du CGIAR chargé d'améliorer les conditions de vie grâce à l'élevage dans les pays en développement.

Les politiques et structures sous-régionales ont également évolué, y compris parmi les acteurs de la société civile, notamment sur les questions relatives à la gestion des terres arides et aux mouvements transfrontaliers, avec un rythme et une intensité différents. Les pays d'Afrique de l'Ouest se coordonnent au niveau régional par le biais de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), parallèlement à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Plusieurs politiques et textes législatifs réglementent les relations transfrontalières et les mouvements connexes de bétail, de personnes et de marchandises dans une perspective transnationale et régionale. En 1979, le protocole sur la libre circulation a placé la libre circulation au centre du plan de la CEDEAO. Ce protocole a été complété par plusieurs autres accords : le code de la citoyenneté (1982), le certificat de voyage (1985), la carte de résident (1990) et le passeport communautaire (2000).

#### **ENCADRÉ - Organisations formelles de la société civile pastorale au Sahel**

L'environnement institutionnel entourant les questions d'élevage et de pastoralisme au Sahel est dense, avec des représentants de différents niveaux et perspectives. Plusieurs organisations professionnelles sont actives au niveau régional pour soutenir les besoins et les droits des pasteurs :

Billitaal Maroobe (RBM) est un réseau d'organisations d'éleveurs et de pasteurs créé en 2003 pour intégrer les éleveurs dans le processus d'élaboration des politiques nationales et sous-



régionales liées à la production animale et à la gestion des parcours. Son mandat inclut le renforcement des capacités des organisations pastorales et l'accès aux marchés et aux services de base.

Le Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) vise à soutenir les capacités organisationnelles des exploitations familiales et des producteurs agricoles, également en vue d'améliorer leur représentation et leur participation aux forums politiques.

L'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane (APESS), basée au Burkina, vise à renforcer les innovations organisationnelles et techniques pour mieux faire face aux changements et aux incertitudes qui affectent les éleveurs.

Certaines confédérations d'opérateurs de la chaîne de valeur liée au bétail en Afrique de l'Ouest cherchent à améliorer l'organisation des réseaux commerciaux aux niveaux national et régional par le renforcement des capacités et l'engagement dans les négociations politiques. Certaines de ces organisations ont été fortement impliquées dans la révision de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et dans l'élaboration de la deuxième génération de plans d'investissement régionaux et nationaux de la CEDEAO, ainsi que de plusieurs projets et programmes régionaux (Flintan et al., 2022).

En 1998, les États membres de la CEDEAO ont émis des passeports pour le bétail visant à réglementer les mouvements transfrontaliers par le biais d'un certificat international de transhumance (CIT) délivré aux pasteurs transhumants, indiquant que " le franchissement des frontières terrestres pour la transhumance des bovins, ovins, caprins, chameaux et ânes selon les conditions définies par la présente décision est autorisé entre tous les pays de la Communauté " (Art. 3). Malgré ses intentions positives, le Passeport est critiqué pour sa trop grande rigidité - il est difficile de fixer les dates et les itinéraires de transhumance, car ceux-ci dépendent du climat - et plus encore pour son non-respect, car les demandes de pots-de-vin et autres obstacles restent des problèmes pour les éleveurs qui traversent les frontières. Ses autres règlements adoptés en 2003 pour mettre en œuvre les principes des TIC ont subverti les hypothèses initiales, dans la mesure où la transhumance pastorale est considérée comme une méthode de production archaïque qui doit être remplacée par des formes d'élevage plus modernes, et donc plus intensives (VSF, 2018).

**Tableau 3 – Les engagements du passeport de transhumance (ICT)**

Conditions accordées aux éleveurs	Conditions demandées aux éleveurs
<p>L'ITC facilite aux éleveurs le déplacement et l'accueil de leurs animaux, notamment par le biais de systèmes d'information qui alertent les riverains. Les droits des éleveurs mobiles non-résidents sont protégés par la législation des pays d'accueil, et leur bétail bénéficie de services de base, notamment en matière de santé animale.</p> <p>Des mécanismes de résolution des conflits sont mis en place par le biais d'une commission de conciliation composée d'éleveurs,</p>	<p>Les éleveurs doivent fournir aux services administratifs locaux des informations sur leur troupeau, leur statut zoo sanitaire, l'itinéraire qu'ils ont l'intention de suivre et les postes frontières qu'ils utiliseront. En outre, il doit y avoir au moins deux éleveurs en même temps et au moins un éleveur pour 50 têtes de bétail.</p> <p>Les éleveurs entrants doivent se conformer aux lois du pays d'accueil en ce qui concerne l'utilisation des forêts, de la faune, des points d'eau et des pâturages.</p>

d'agriculteurs, de représentants des autorités locales et d'autres parties prenantes.	
---	--

Source : COMESA, 2010

D'autres accords importants comprennent le Programme de réglementation du commerce informel et l'Accord intergouvernemental sur le réseau routier transafricain. En outre, la CEDEAO a institué un Programme d'initiatives transfrontalières en 2006 afin de coordonner et de formaliser les initiatives transfrontalières et d'étendre les cadres de coopération aux frontières intracommunautaires. Le Plan d'action foncier adopté en 2009 prévoyait un Observatoire régional ouest-africain du foncier (Flintan et al., 2022), tandis que le Conseil des collectivités territoriales (CCT) a institutionnalisé en 2011 la représentation politique des collectivités territoriales au sein de l'Union. Le Programme régional de promotion du commerce financé par l'UEMOA investit dans la promotion des échanges régionaux et la facilitation du commerce intrarégional.

Au niveau sectoriel, la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et les institutions et initiatives connexes définissent le cadre stratégique des politiques de sécurité alimentaire, d'agriculture et de développement rural dans une perspective régionale, dont la mise en œuvre est laissée aux niveaux national et infranational. Ces derniers temps, la plupart des initiatives de développement dans la région ont inclus le pastoralisme comme axe stratégique, car la plupart des programmes concernant le bétail, les parcours et le pastoralisme ont adopté une approche régionale et transnationale. Les Déclarations de N'Djamena et de Nouakchott en 2013 ont généré un élan important sur le pastoralisme au Sahel, tandis que dans la Corne, c'est surtout à travers l'IGAD et ses agences qu'une telle perspective évolue, bien que les approches et les intérêts différents des États membres l'emportent souvent sur leur engagement en faveur des engagements régionaux.

#### **ENCADRÉ - Déclarations capitales en 2013**

L'année 2013 a été significative au Sahel, alors que les tensions s'accroissaient dans les zones arides. Certains gouvernements ont proposé des engagements stratégiques avec les communautés d'éleveurs.

##### *Déclaration de N'Djamena, 2013 :*

(. . .) Les participants considèrent que l'avenir des zones sahélo-sahéliennes ne peut se concevoir sans le pastoralisme et ses rôles irremplaçables pour le développement économique, social, environnemental et territorial. (. . .) Dans la région sahélo-sahélienne, où la sécurité est sérieusement menacée, la relation entre la mobilité des troupeaux et la sécurité fonctionne dans les deux sens. Le pastoralisme et le commerce étant les principales activités sûres et pacifiques dans ces zones, ils représentent une ligne de défense essentielle contre l'insécurité par l'occupation de l'espace. [Nous invitons les États de la région et les partenaires au développement à placer le pastoralisme au cœur des stratégies de stabilisation et de développement à court, moyen et long terme des zones sahélo-sahéliennes (...)].

##### *Déclaration de Nouakchott, 2013 :*

(...) A l'unanimité, nous affirmons que le pastoralisme doit être placé au cœur des stratégies et politiques de stabilisation, de développement durable et de développement agricole aux niveaux national et régional, en intégrant les questions de gestion durable, de partage équitable des ressources, d'inclusion politique, de sécurité, de connexion des marchés, de

santé, d'éducation et de genre. [Ensemble, nous déclarons notre engagement à [...] accélérer l'inclusion politique des communautés pastorales à travers :

- a) la prise en compte systématique du pastoralisme dans les politiques, plans et programmes de développement ;
- b) la reconnaissance de la légitimité des institutions pastorales traditionnelles ;
- c) l'inclusion des pasteurs dans les processus de participation, de consultation et de prise de décision mis en place par les institutions décentralisées.

La Corne de l'Afrique abrite également de grandes communautés pastorales où l'élevage constitue le principal moyen de subsistance. Les activités, échanges et réseaux transfrontaliers sont des caractéristiques typiques et des aspects importants de la plupart des populations pastorales, souvent reliées par des liens socio-économiques et culturels transfrontaliers. La possibilité de traverser les frontières est également stratégique en période de conflit et de sécheresse, lorsque des ressources de subsistance essentielles peuvent être recherchées de l'autre côté de la frontière, et jouent donc un rôle clé dans le renforcement de la résilience des pasteurs (IGAD, 2019). Le cadre politique sur ces aspects transnationaux reconnaît l'importance de ces relations transfrontalières, même dans une perspective économique régionale plus large, mais dans la pratique, il fournit un soutien assez faible, voire des contraintes, en termes institutionnels et infrastructurels (ICPALD, 2016b).

Le degré d'intégration et de coordination régionales entre les pays de la Corne est moins avancé, notamment sur les questions liées à la gestion des parcours, au développement pastoral et aux mouvements transfrontaliers, qui doivent encore être abordées dans un cadre plus complet et cohérent, car elles sont plutôt traitées par le biais d'accords bilatéraux (OCDE, 2014 ; ICPALD, 2016a). Cependant, la dernière décennie a vu l'approfondissement et l'expansion de la coopération économique et de développement, en particulier dans les domaines du développement des infrastructures et des programmes d'investissement à grande échelle.

L'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGAD) est l'institution régionale chargée d'aider et de compléter les efforts des pays par le biais d'une coopération renforcée pour atteindre la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, promouvoir et maintenir la paix et la sécurité, les affaires humanitaires, et la coopération et l'intégration économiques ; l'IGAD préconise spécifiquement la coordination des gouvernements nationaux pour rechercher des moyens de subsistance plus inclusifs pour les éleveurs. À cette fin, elle a créé le Centre pour le développement des zones pastorales et de l'élevage (ICPALD, 2010), dont le mandat est de générer durablement des richesses et des emplois par le biais du développement de l'élevage et des ressources de subsistance complémentaires dans les zones arides et semi-arides (ASAL) de la région.

Parmi les autres agences, centres et programmes thématiques compatibles avec les agendas pastoraux dans une perspective régionale, citons le Mécanisme d'alerte précoce et de réaction aux conflits (CEWARN), créé en 2002, qui a joué un rôle important dans les conflits au Sud-Soudan, à Karamoja et en Somalie, l'Initiative pour la durabilité de la résilience aux catastrophes et à la sécheresse (IDDRSI) en 2012, le Centre de prévision et d'application du climat de l'IGAD (ICPAC) et l'École technique vétérinaire Sheikh au Somaliland.

## **ENCADRÉ - Organisations de la société civile pastorale dans les pays de la Corne de l'Afrique**

L'environnement institutionnel entourant le bétail et les questions pastorales dans la Corne est encombré d'organisations principalement actives au niveau national :

Ouganda : Forum parlementaire du Grand Nord, Coalition des organisations de la société civile pastoraliste, ministère de l'Agriculture, de l'Industrie animale et de la Pêche et commissions parlementaires.

Tanzanie : Comités parlementaires, groupes de travail parlementaires, ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, équipe de ressources communautaires Ujamaa, forum des organisations non gouvernementales autochtones pastorales (PINGO) et forum des ressources naturelles de Tanzanie.

Éthiopie : Comité permanent des pasteurs du Parlement, ministère des Affaires fédérales et des pasteurs, ministère du Développement de l'élevage et de la pêche, et Forum des pasteurs d'Éthiopie.

Sud-Soudan : Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales aux niveaux national et étatique, organisations pastorales, institutions, réseaux d'organisations de la société civile, Conseil soudanais des églises et Conseil des ministres aux niveaux national et étatique.

Kenya : Ministère de l'Agriculture - Département de l'élevage, Ministère de la dévolution, Ministères de comté du pastoralisme et de la production animale, Groupe parlementaire pastoral, Comité du Sénat, Conseil des gouverneurs, Comités parlementaires, Comité de mise en œuvre de la Constitution, Réseaux d'organisations de la société civile pastorales, Initiative d'apprentissage et de renforcement des capacités des zones arides, Forum des leaders pastoraux, Association des propriétaires fonciers du Rift Sud et Autorité nationale de gestion de la sécheresse.

Somalie : Ministères du pastoralisme et de l'environnement (Somaliland, Puntland, Somalie), comités parlementaires pastoraux, forum pastoral du Somaliland et école vétérinaire Sheikh de l'IGAD.

Au niveau régional, le Conseil du bétail de l'Afrique du Nord-Est est très actif dans l'arène politique et représente les intérêts des négociants en bétail. Les organisations de producteurs pastoraux ont une portée régionale limitée et comprennent l'Eastern and South African Pastoralists Network (EASPN) et le Pastoral and Environmental Network in the Horn of Africa (PENHA).

Sur la base de l'expérience de la CEDEAO et en s'inspirant du cadre politique de l'UA, en 2020, l'IGAD - assistée par l'ICPALD - a approuvé à l'unanimité un protocole sur la transhumance pour faciliter la mobilité transfrontalière du bétail et des éleveurs en Afrique de l'Est. Le protocole appelle à la cartographie et à la désignation des routes du bétail et à l'identification des zones où les éleveurs transfrontaliers peuvent se déplacer avec leurs troupeaux. Bien qu'il ne vise pas directement la gouvernance foncière, le Protocole est significatif dans la mesure où il signale un certain degré d'appréciation de l'importance de la mobilité pour la production de bétail des pasteurs, et remet en question les hypothèses institutionnelles conventionnelles selon lesquelles les pasteurs ne doivent se déplacer qu'à l'intérieur des territoires locaux. La mesure dans laquelle le protocole aura un impact tangible dépend de la vitesse et de la profondeur avec lesquelles il sera maintenant mis en œuvre. L'ensemble du processus a cependant été critiqué comme étant très centré sur l'État, avec une approche fortement technocratique qui a

à peine pris en compte la participation et l'engagement des communautés locales (CELEP, 2020 ; Flintan et al., 2022).

Au niveau sous-régional, le COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe) reconnaît la cohérence et la pertinence des mouvements transfrontaliers du bétail pour leur productivité ainsi que pour l'économie régionale ; conformément aux principes du CAADP et du NEPAD, il a adopté une position claire sur le soutien des moyens de subsistance pastoraux par leur meilleure intégration dans les économies nationales et régionales (COMESA, 2009). Il est en effet reconnu que "les revenus tirés du commerce transfrontalier financent principalement l'importation de céréales et d'autres articles essentiels (thé, sucre, huile, médicaments, vêtements) dans les zones pastorales sèches déficitaires en céréales. La valeur et l'importance de ce commerce de retour sont telles que lorsque les ventes transfrontalières de bétail sont interdites, les gouvernements découvrent qu'ils doivent faire venir de l'aide alimentaire. (...). La mobilité transfrontalière est également essentielle au maintien d'une productivité élevée du bétail pastoral. Les frontières nationales divisent les zones écologiques et coupent les routes commerciales. La frontière entre le Kenya et l'Ouganda, par exemple, délimitée le long de l'escarpement de Turkana, sépare les plaines de saison humide à l'est des zones de pâturage de saison sèche des hauts plateaux à l'ouest. Cela a gravement compromis la productivité pastorale et la capacité à gérer la sécheresse et contribue ainsi aux conflits (COMESA 2010:1). En conséquence, le COMESA facilite le commerce du bétail et de ses produits à l'échelle régionale et internationale, par l'harmonisation et la rationalisation des normes de commerce du bétail entre ses États membres, y compris par le biais d'institutions de microfinance en faveur de l'assurance du bétail pour les animaux en transit.

## Un sentiment insidieux de frustration

La confluence de nouvelles compréhensions des relations synergiques entre la mobilité du bétail, l'écologie non équilibrée des zones arides et les dispositions institutionnelles coutumières suggère implicitement de déléguer une plus grande autorité en matière de gestion des parcours aux groupes locaux et d'envisager certainement leur participation à la planification de l'utilisation des terres et à la prise de décision. Malgré plus d'une décennie d'intérêt et d'attention suscités par ces idées et perspectives novatrices, peu de progrès ont été réalisés sur le terrain - et les prescriptions politiques plus catégoriques restent largement ignorées. Bien que pavés de bonnes intentions, une grande partie des proclamations favorables à la pastorale et des dispositions institutionnelles connexes restent sans suite. Ils ne parviennent souvent pas à se convertir en législation, en directives et en lignes directrices en raison de la diminution de l'engagement politique, de la lourdeur des bureaucraties et de la faiblesse des mécanismes d'application. La mise en œuvre a donc souvent pris du retard. L'engagement limité des politiques à traduire les principes novateurs en pratiques concrètes est également visible dans l'allocation inadéquate des ressources et des services visant à améliorer les conditions socio-économiques des pasteurs (Turner, 2011 ; APESS & RBM, 2013 ; BM, 2016 ; ICPALD, 2016 ; Semplici et Nori, 2021).

Un préjugé persistant en faveur de l'agriculture et de l'élevage sédentaire influence fortement les récits de développement et les cadres de politique et d'investissement connexes. Un budget limité est généralement attribué aux ministères ou départements de l'élevage, et il s'agit souvent de soutenir des programmes d'intensification. Ce biais est également apparent dans l'aide publique au développement, la part du financement de l'agriculture qui va à l'élevage étant bien inférieure à la contribution de l'élevage au PIB agricole (Smith et al., 2020 ; Flintan et al., 2022). Des ambiguïtés persistent également dans la plupart des structures

institutionnelles, des agences d'État et des textes législatifs, et des incohérences flagrantes caractérisent plusieurs cadres politiques nationaux et régionaux (Kratli, 2013 ; Campbell, 2021). Le faible niveau de mise en œuvre ou d'application de ces principes dans des investissements, des programmes et des pratiques efficaces à tous les niveaux a alimenté un sentiment de frustration et de doléance parmi les populations pastorales.

Comme le notent Odhiambo et Sar Shadrack (2009:6), un rare point commun entre les États d'Afrique de l'Est est le désir des gouvernements de sédentariser les pasteurs et de convertir leurs terres en exploitations agricoles et en ranchs. Le Kenya, l'Ouganda, l'Éthiopie et la Tanzanie encouragent tous la sédentarisation, le déstockage, l'élevage commercial et le pâturage contrôlé dans les zones pastorales. Quelle que soit l'évolution du discours, la plupart des politiques gouvernementales poursuivent la modernisation des zones arides par le biais de stratégies fondées sur l'idéologie de la transformation des pasteurs en agriculteurs/producteurs sédentaires, intensifs et commerciaux. En Afrique de l'Est, des cas typiques sont émis par les gouvernements ougandais et éthiopien. Les leçons de Karamoja révèlent qu'il ne suffit pas d'avoir une volonté politique favorable au développement du secteur de l'élevage en général. Il faut une compréhension concrète du rôle du pastoralisme et de sa contribution aux moyens de subsistance des populations dans les zones pastorales. Lorsque la volonté politique considère le pastoralisme comme un problème et appelle à sa proscription en tant que mode de vie et système de production, les initiatives politiques ont peu de chances d'être favorables, ce qui compromet les opportunités d'interventions de réduction de la pauvreté construites autour de la production animale. Lorsque le rôle du pastoralisme est compris, il est nécessaire de traduire cette compréhension en une augmentation des investissements des secteurs public et privé dans le développement des zones pastorales' (Muhereza, 2017 : 26).

#### **ENCADRÉ - Éthiopie : incohérence inamicale**

L'Éthiopie fournit un exemple frappant des contradictions de la Corne entre la pertinence croissante des systèmes pastoraux pour l'économie nationale et les incohérences d'un cadre politique qui reconnaît formellement les capacités et les besoins des pasteurs, mais qui, dans la pratique, affiche un bilan de longue date de politiques qui sapent leurs moyens de subsistance.

Entre 2011 et 2012, l'Éthiopie a exporté pour plus de 190 millions de dollars d'animaux vivants, principalement fournis par les systèmes pastoraux des zones arides - soit trois fois plus que ce qu'elle exportait en 2005. La production pastorale totale (animaux vivants et viande) représente environ 20 pour cent des exportations internationales du pays. L'augmentation des exportations de bétail est un objectif déclaré du programme de croissance agricole du gouvernement, inspiré en partie par les chiffres et les pratiques des pays voisins, le Soudan et la Somalie. S'il est clair que l'État perçoit le bétail comme une source précieuse de recettes d'exportation, cela ne l'empêche pas de prendre des mesures politiques qui entravent les systèmes pastoraux (Behnke et Metaferia, 2011 ; Catley, 2017 ; Little, 2021).

L'établissement d'un système fédéral avec la Constitution éthiopienne de 1994 était censé " ouvrir la voie à une meilleure compréhension des particularités socio-économiques et écologiques des régions pastorales dans le processus de planification nationale et d'élaboration des politiques ". Des dispositions clés reconnaissent les droits distinctifs des groupes pastoraux, dans le cadre plus large selon lequel " toutes les nations, nationalités et peuples éthiopiens se verront accorder des chances égales d'améliorer leur situation

économique, et les moins favorisés recevront une assistance spéciale en matière de développement économique et social " (FDRE, 1994, cité dans Gebremeskel et al., 2019:15-16). Les articles 40, 41, 43 et 44 traduisent spécifiquement ces principes et les politiques, stratégies et programmes de développement qui s'y rapportent dans les zones pastorales, en déclarant explicitement que " les pasteurs éthiopiens ont le droit de disposer de terres libres pour le pâturage et la culture, ainsi que le droit de ne pas être déplacés de leurs propres terres " (40/5), et que " les pasteurs éthiopiens ont le droit de recevoir des prix équitables pour leurs produits, qui conduiraient à l'amélioration de leurs conditions de vie et leur permettraient d'obtenir une part équitable de la richesse nationale proportionnelle à leur contribution " (41/8). Outre la Constitution de 1994, de nombreux documents politiques de haut niveau, des stratégies politiques nationales et des programmes phares réitérent la préoccupation du gouvernement éthiopien pour les régions pastorales. Il s'agit notamment du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), du Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté (SDPRP) (2002-05), du Plan de développement accéléré et durable pour mettre fin à la pauvreté (PASDEP) (2006-10), et du Plan directeur de l'élevage de 2015.

Ces hypothèses favorables et ces engagements inscrits dans la Constitution sont restés strictement sur le papier. Quel que soit le gouvernement en place, le principal destin que l'État envisage pour les pasteurs éthiopiens est celui de citoyens sédentaires, de préférence agriculteurs irrigués ou éleveurs intensifs. Leur sédentarisation est surestimée en tant qu'orientation stratégique à long terme pour leur développement, tandis que les terres de parcours ont été expropriées et converties à d'autres usages et intérêts par le biais de grands projets d'investissement - barrages électriques, plantations de sucre et de coton, biocarburants, plans d'irrigation - activement promus par le gouvernement éthiopien par le biais d'agences d'État, d'investisseurs privés et d'organisations internationales (voir Fratkin, 2014 sur l'utilisation des ressources de la Banque mondiale pour mettre en œuvre des plans de sédentarisation dans le pays). Ceux-ci ont fini par dégénérer en conflits violents entre les communautés d'éleveurs et le dispositif institutionnel formel dans plusieurs régions du pays (Abebe et Bekure, 2013 ; Gebremeskel et al., 2019 ; Little, 2021).

En Afrique de l'Ouest, les Codes pastoraux ont été critiqués pour l'implication limitée des communautés locales dans le processus de rédaction et aussi pour l'incertitude générée par la tentative de formaliser et de régulariser les mouvements des éleveurs et leurs schémas spatiaux et temporels. De plus, le degré réel de dévolution des pouvoirs et de reconnaissance des droits des pasteurs dans de nombreux pays aurait été limité, car le contrôle des ressources pastorales - y compris les pâturages, les points d'eau, les routes de transhumance et les services de santé animale - n'a pas été transféré aux autorités locales habilitées (Hesse et Thébaud, 2006 ; Flintan, 2011 ; Flintan et al., 2022). Dans l'ensemble, la dévolution de pouvoir et les processus de décentralisation ont plutôt contribué à affaiblir les réseaux sociaux et les institutions coutumières des pasteurs, générant un sentiment de désillusion qui a souvent dépassé les avantages réellement reçus (Touré, 2004 ; OCDE, 2014 ; De Bruijn et al., 2016 ; OIM, 2019).

Les évolutions du cadre politique de la CEDEAO donnent un autre aperçu des tensions, des contradictions et des intérêts contradictoires lorsqu'il s'agit de traduire les principes en pratiques appropriées. Le Plan d'action stratégique 2011-2020 pour le développement et la transformation du secteur de l'élevage dans le cadre de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) indique que l'objectif principal du Plan régional d'investissement agricole est de mieux satisfaire la demande urbaine croissante en produits d'élevage grâce à l'intensification

de la production animale par les agriculteurs sédentaires. Ce conseil découle du constat que les progrès vers un cadre régional de politiques foncières convergentes se heurtaient à de fortes réticences. Le pastoralisme transhumant est considéré comme intrinsèquement problématique et la principale raison des " affrontements entre agriculteurs et éleveurs, de la dégradation des réserves et des ressources pastorales dans les zones où ils s'installent, et de la propagation des maladies " (VSF, 2018:20). Dans le même temps, le cadre stratégique régional de la CEDEAO pour l'agriculture a appelé les États sahéliens et côtiers à élaborer une vision commune pour le développement de systèmes pastoraux et agropastoraux intégrés, en s'appuyant sur leurs avantages agroécologiques comparatifs (CEDEAO, 2016).

En complément, un ensemble d'agences institutionnelles ont été créées au fil du temps à différents niveaux avec le mandat de traiter spécifiquement les crises dans les zones arides, en particulier les sécheresses. Le premier a été le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), suivi par d'autres agences de sécurité alimentaire, de gestion de la sécheresse, de gestion des risques de catastrophe, d'alerte précoce de la famine, au niveau régional ou national, notamment l'Initiative de durabilité de la résilience aux catastrophes de l'IGAD (IDDRSI). D'autres efforts plus novateurs visant à réduire l'exposition des pasteurs aux chocs des moyens de subsistance et aux problèmes de sécurité alimentaire qui en découlent dans les régions du Sahel et de la Corne ont consisté à créer des réserves stratégiques de nourriture et d'aliments pour animaux, à étendre la couverture des services de santé animale et à tester des régimes d'assurance du bétail. Ces interventions évoluent souvent à partir d'une optique paradigmatique qui embrasse la stabilité, l'équilibre et la certitude plutôt que de fournir des opportunités pour exploiter la gestion de la variabilité, ne reconnaissant pas la dynamique de non-équilibre des parcours, et réitérant ainsi une hypothèse déplacée du fonctionnement des systèmes pastoraux.

Les incohérences de longue date du cadre politique n'ont pas été exemptes d'implications, puisque les dernières décennies ont vu une érosion dramatique des moyens de subsistance pastoraux, avec une démographie croissante, un climat changeant et des terres de parcours en diminution (UNCCD, 2014). Cela se mesure par le déclin de la disponibilité des pâturages communs et de la mobilité du bétail, ainsi que par les impacts sociaux et écologiques importants qui en découlent (Hesse et Thébaud, 2006 ; Nori et al., 2008 ; Eclis, 2013). Il en résulte également une diminution des capacités des États à inverser les tendances actuelles et, par conséquent, une concentration accrue sur les approches humanitaires dans les zones pastorales, où une perspective de secours a souvent remplacé les paradigmes de développement. À son tour, l'accent mis actuellement sur l'assistance humanitaire par le biais de programmes de secours persistants et de vastes programmes de filets de sécurité, conduit à un cycle de dépendance, éloignant les pasteurs de leurs terres et de leurs activités économiques, contribuant ainsi de manière significative à altérer leur résilience (Odhiambo et Sar Shadrack, 2009 ; RBM, 2021).

#### **ENCADRÉ - Les pasteurs hors des filets**

Afin d'apporter une aide structurelle aux communautés socio-économiques, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne testent des filets de sécurité pour les couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. Si les populations rurales des zones arides ont été spécifiquement ciblées par ces interventions, la mise en œuvre et les implications dans les zones pastorales se sont avérées, sans surprise, difficiles. L'expérience du programme de longue date Productive Safety Net Program (PSNP) en Éthiopie a montré son impact assez limité sur la constitution d'actifs et l'accumulation de richesses viables dans les zones



pastorales, provoquant finalement le mécontentement et les tensions locales (Catley, 2017). Si un ensemble d'aspects logistiques a été utilisé pour justifier la médiocrité des mécanismes de prestation, l'intégration limitée des communautés pastorales dans les structures institutionnelles et économiques nationales a sans doute été un aspect primordial de cet échec (Sahel Working Group, 2011 ; WB, 2016). D'un point de vue politique plus large, les programmes de filets de sécurité structurels créent d'autres problèmes de durabilité et de responsabilité, car la plupart des financements proviennent d'organisations internationales (PAM, ECHO) et cette option soulève plusieurs questions politiques et pratiques.

La protection sociale ne se résume pas à la mise en œuvre de programmes d'assistance sociale tels que des distributions de nourriture ou d'argent. Bien que ceux-ci doivent être fondés sur une compréhension approfondie des moyens de subsistance pastoraux, la majorité des mécanismes formels de protection sociale existants dans les zones pastorales d'Afrique de l'Est ont été conçus à l'origine pour des communautés sédentaires et ne reconnaissent pas certains des éléments uniques des moyens de subsistance pastoraux, en particulier la mobilité. La plupart des dispositifs existants sont fournis aux populations sédentaires et ont donc un impact important sur la mobilité des pasteurs et donc sur leurs moyens de subsistance (Abdirahman et Hobson, 2009, Sabates-Wheeler et al., 2011). Une fois encore, l'infrastructure d'aide consécutive aux crises humanitaires ne tient pas compte des spécificités des réalités pastorales, privilégiant la stabilité et le contrôle lorsque l'incertitude domine et que la variabilité compte. La seule certitude acquise est que des millions de dollars ont en fait contribué à aggraver plutôt qu'à soutenir les moyens de subsistance dans les zones pastorales.

Les conditions d'insécurité alimentaire de nombreuses communautés pastorales et leur vulnérabilité socio-économique croissante aux événements climatiques récurrents se sont matérialisées par les effets dramatiques de la longue sécheresse qui a touché l'Afrique subsaharienne en 2010, lorsque de nombreuses communautés des zones arides ont glissé dans une "crise complexe des moyens de subsistance", où les aspects de sécurité alimentaire et sociale s'entremêlent avec un effondrement dramatique des moyens de subsistance. Les rapports indiquent qu'au-delà des zones sèches, ces crises ont également touché des populations régionales entières dépendant du pastoralisme pour la viande et le lait (UNCCD, 2014). Ces événements ont en quelque sorte ouvert les yeux des agences internationales et inspiré une approche plus intégrée. L'Union européenne a fait des efforts significatifs à cet égard à travers les programmes SHARE (dans la Corne) et AGIR (au Sahel) en reconnaissant la nécessité 1) d'améliorer les liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement ; 2) de combiner une approche régionale avec des interventions au niveau national ; et 3) de renforcer la coordination et les alliances entre les différents acteurs intervenants.

Plusieurs initiatives ont ensuite tenté d'encourager une approche plus régionale pour soutenir les moyens de subsistance des communautés des zones arides. Il s'agit notamment du Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS), du Projet Régional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la Transhumance au Sahel et dans les Pays Côtiers de l'Afrique de l'Ouest (PREDIP), et le Projet Élevages et Pastoralisme Intégrés et Sécurisés en Afrique de l'Ouest (PEPISAO).

## Terrains en évolution

La récente reconfiguration des sociétés pastorales dans les zones arides sub-sahariennes s'est faite par le biais de processus interconnectés qui ont considérablement transformé les paysages socio-économiques et politiques des parcours. L'intégration intense des économies

pastorales dans les mécanismes de marché a correspondu à un appauvrissement et à des inégalités dramatiques parmi les populations pastorales ; cela a à son tour généré des modèles de frustration et de griefs, en particulier parmi les jeunes, conduisant à la radicalisation politique de l'exclusion sociale et à des niveaux significatifs de confrontation avec les institutions étatiques (Catley et al., 2013 ; Lind et al., 2016). Si ces processus ne sont pas nouveaux dans la région, leur ampleur et leur rythme sont sans précédent, et leurs implications pour la dynamique régionale sont de plus en plus préoccupantes.

D'une part, l'accès aux terres de parcours est réduit par l'empiètement des appétits, des intérêts et des investissements extérieurs. La réduction de l'accès aux ressources pastorales est un moteur structurel de crise pour les communautés d'éleveurs, car elle frappe évidemment au cœur de leurs systèmes de subsistance. Tout processus ou agent remettant en cause l'accès sécurisé aux pâturages pour nourrir leurs animaux et, en fin de compte, leurs familles, provoquera probablement de graves tensions et des conflits directs avec les intérêts et les populations pastorales. L'appropriation progressive des ressources pastorales par d'autres acteurs - qu'il s'agisse de l'élevage commercial, de l'agrobusiness du ranching, des projets agricoles, de l'industrie minière, des centrales électriques, de la conservation de la nature, ou de toute utilisation ou programme empiétant sur les parcours comme s'il s'agissait de terres disponibles pour l'utilisation et libres de tout détenteur - constitue une menace directe pour les moyens de subsistance locaux et génère des formes d'exclusion et de griefs.

De la Somalie au Soudan en passant par le Nigeria, les opportunités économiques croissantes liées à l'exploitation des ressources des parcours ont attiré de nouveaux intérêts, acteurs et programmes dans les zones arides. La commercialisation des produits de l'élevage est devenue une activité très lucrative pour les élites nationales, les groupes bien connectés et les entreprises transnationales qui investissent dans l'élevage en vue de saisir les opportunités de marché en expansion fournies par la demande croissante de produits animaux dans les villes et à l'exportation (Little et Mahmoud, 2005 ; OIM, 2019 ; Brottem et McDonnell, 2020). Les chaînes de montagnes arides offrent un cadre parfait pour greffer des intérêts privés et spéculatifs sur des terres communes et publiques. De vastes étendues de terre sont acquises et clôturées en tant qu'enclos dans le but d'établir des ranchs de bétail, comme au Nigeria, où de grands troupeaux sont dispersés parmi les pâturages communs, comme au Sud-Soudan et en Somalie. Ces entreprises affichent souvent des liens sociopolitiques et fonctionnent en recrutant de la main d'œuvre comme bergers engagés dans les communautés pastorales (RBM, 2021).

#### **ENCADRÉ - La voie nigériane au ranching moderne**

Pour la politique de promotion de l'agriculture du gouvernement (2016-2020), "la chaîne de valeur du bétail est devenue un problème de sécurité, car elle repose sur un réseau de bergers nomades, les bovins entrant dans un bref système d'engraissement avant l'abattage et la transformation. Cependant, cette chaîne d'approvisionnement est à la fois inefficace et présente un risque élevé pour la sécurité, car le bétail itinérant est de plus en plus une source de friction entre les propriétaires fonciers et les bergers. Afin de protéger toutes les parties, il est nécessaire d'opérer un changement clé qui consiste à retenir le bétail dans les ranchs. Il faut donc créer un système d'élevage plus formel qui utilisera de meilleurs processus et intrants pour extraire une valeur plus élevée sous forme de produits laitiers, de viande et de cuir" (p. 19).

Conformément à ce point de vue, le gouvernement nigérian a publié un ambitieux plan décennal de transformation de l'élevage national, qui s'articule autour de deux stratégies diverses et complémentaires visant à moderniser et à intensifier la production, plutôt qu'à soutenir les systèmes pastoraux. D'une part, en 2016, un projet de loi sur les réserves nationales de pâturage a légalisé le pâturage dans ces zones, mais n'accorde pas la propriété foncière aux pasteurs, ce qui laisse les réserves vulnérables à la vente par les autorités traditionnelles à des étrangers pour des gains privés et à l'empiètement par les agriculteurs, les promoteurs urbains, les mines, etc. D'autre part, le ministère fédéral de l'Agriculture a présenté en 2017 un plan national de développement du ranching en faveur de l'établissement de ranchs de bétail, avec des fonds publics investis dans la production de fourrage, les programmes de reproduction, le service vétérinaire et d'autres pratiques de gestion du bétail. Deux États ont prescrit le ranching comme seule forme légale de production animale et quatre États ont introduit des "lois anti-pâturage libre" rendant illégal le déplacement des animaux par les éleveurs pour le pâturage sur leurs territoires, afin de limiter les interactions avec les agriculteurs et de réduire les tensions locales. Il va sans dire que les groupes pastoraux ont protesté contre ces projets de loi, dont la mise en œuvre effective n'a pas beaucoup progressé.

Dans de vastes étendues de terres arides d'Afrique subsaharienne, les communautés d'éleveurs ont vu leurs conditions socio-économiques se détériorer ; elles se sentent appauvries et peu sûres d'elles, et ont de plus en plus de mal à vivre décemment de la production animale locale. En effet, leur vulnérabilité a augmenté, leurs conditions de vie se sont dégradées et leurs réseaux communautaires se sont affaiblis. Dans un tel contexte, certains groupes et individus se tournent vers d'autres organisations, acteurs et pratiques qui pourraient mieux soutenir leurs moyens de subsistance, contribuer à rééquilibrer les inégalités locales et fournir des formes plus appropriées de systèmes de justice, de services sociaux et d'opportunités économiques.

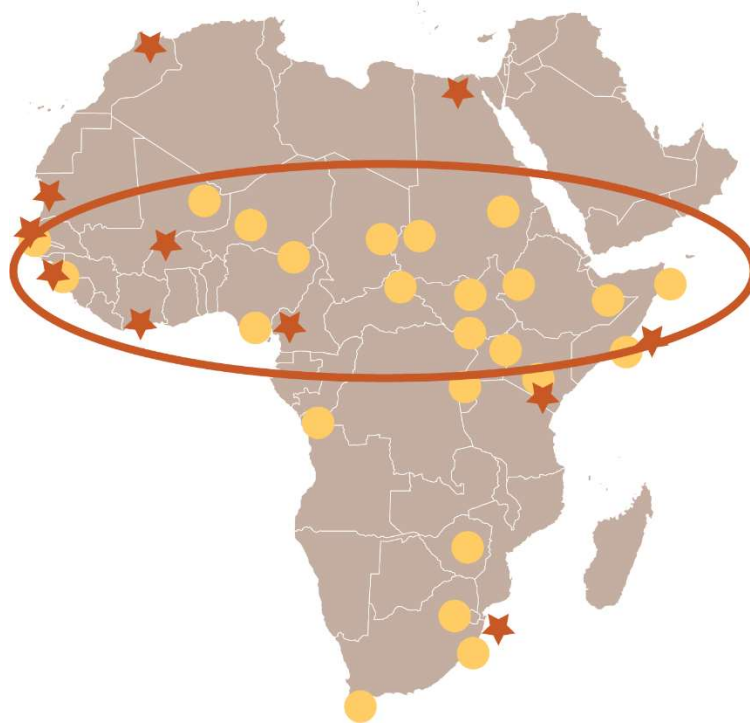
Les réseaux de contrebandiers et de trafiquants, notamment d'êtres humains, d'armes et de drogues, tirent parti des griefs politiques et économiques des éleveurs en cooptant leurs compétences, leurs réseaux et leur main-d'œuvre pour prendre le contrôle de vastes territoires et de la valeur ajoutée qu'apportent les opérations transfrontalières (Little, 2003 ; FAO, 2006 ; UNECA, 2017 ; Ancy et al., 2017). Les jeunes éleveurs pauvres pourraient alors devenir des proies faciles pour les agents de la radicalisation et de l'extrémisme politique, car les entreprises illégales s'entremêlent souvent avec celles d'organisations transnationales poursuivant des programmes politiques plus larges dans le cadre d'alliances opportunistes d'intérêts mutuels et de collaboration (UNCCD, 2014 ; OCDE, 2014). Les importants chevauchements commerciaux et géographiques entre les activités illicites, les mouvements rebelles et les systèmes pastoraux à travers l'Afrique subsaharienne ont pour conséquence une distinction floue entre les rébellions à motivation politique et les réseaux criminels de type mafieux, dans ce qui a été qualifié de " nouveau pastoralisme marginal " (N'Djamena Decl., 2013 ; UNECA, 2017 ; Kratli et Toulmin, 2020).

Les dirigeants politiques, les organisations mafieuses et les groupes d'insurgés ont réussi à manipuler les identités ethniques, les asymétries politiques et les griefs locaux pour mobiliser un soutien à leurs activités. Ceux-ci fournissent des armes, des salaires et des opportunités pour prendre le pouvoir au niveau local, et avec eux la promesse de réparer les nombreuses injustices auxquelles sont confrontés les éleveurs et de transformer ainsi l'économie politique locale. Parmi les exemples, citons l'État islamique et Al-Qaïda dans les zones marginales sahélo-sahariennes, Boko Haram dans la région du lac Tchad, Al-Shabaab dans l'écosystème

somalien et d'autres organisations opérant dans les zones arides de l'Afrique subsaharienne et au-delà, où les communautés locales sont entraînées dans une "économie de guerre" dominée par des politiciens, des commandants de contrebande et des combattants dont l'intérêt est de générer de nouvelles formes de pouvoir, de protection et de profit (Nori et Baldaro, 2018 ; Kratli et Toulmin, 2020).

Les discours et les pratiques ethniques et identitaires se sont mêlés aux revendications et aux conflits sociaux et d'utilisation des terres au niveau local au cours de la dernière décennie, déclenchant des violences intercommunautaires, souvent encadrées étroitement en termes religieux par les universitaires, les politiciens et les médias de masse (Higazi, 2016 ; Benjaminsen et Ba, 2018 ; Brottem et McDonnell, 2020 ; Kratli et Toulmin, 2020). Si le recours à l'idéologie et au discours religieux joue un rôle important pour les groupes insurgés, la motivation à participer est généralement plus profondément ancrée dans d'autres facteurs. En conséquence, le récit " sécuritaire " évolue à partir de la considération qu'en particulier en ASS, la plupart des conflits armés récents se produisent dans les zones arides, où se produisent des attaques terroristes, des émeutes de la faim et d'autres tensions liées à la vulnérabilité de ces zones à la désertification déclenchée par la croissance démographique et la réduction des précipitations (UNCCD, 2014). Les dynamiques sociopolitiques qui sous-tendent ces tendances sont à peine abordées dans les analyses politiques, car ces phénomènes semblent la plupart du temps découler de simples différences socioculturelles ou de dynamiques biophysiques, conduisant à des affrontements identitaires ou à une compétition pour des ressources en diminution.

**Image 2 - Quand la désertification rencontre l'insécurité**



Note : les marques jaunes indiquent les zones de conflit, les étoiles rouges les émeutes de la faim. *Source: own elaboration de UNCCD, 2014*

Mais comme nous le savons, l'autorité de l'État décline à mesure que l'aridité augmente pour des raisons qui sont d'abord politiques. Ces processus s'inspirent largement de l'intense discrimination sociale, de l'exclusion politique et de la marginalisation économique qui caractérisent la plupart des communautés pastorales, dont les instances identitaires se confondent avec des nécessités économiques aiguës et des revirements politiques extrêmes. Un processus entraîne et déclenche l'autre dans des cycles en spirale d'insécurité sociale et politique, dans lesquels les pasteurs peuvent être des auteurs mais sont certainement les premières victimes, devenant des parties actives du récit émergent du pastoralisme en tant que problème de sécurité. Le sentiment de frustration vis-à-vis du cadre institutionnel formel est commun à toutes les zones arides d'Afrique subsaharienne, malgré l'hétérogénéité des groupes pastoraux en termes de cohésion sociale interne, de réseaux politiques et de relations avec les administrations locales et formelles.

**ENCADRÉ – En marge de la prise de décision, en première ligne dans les crises**

La crise sécuritaire fait payer un lourd tribut aux pasteurs. Elle a entraîné une baisse du nombre de personnes se rendant sur les marchés, la fermeture de certains marchés et une baisse générale du prix du bétail. Le bétail étant une source majeure de richesse dans les zones rurales, il existe une incitation financière importante pour le vol de bétail et le vol peut avoir un impact dévastateur sur les individus et les communautés dont la richesse générationnelle est constituée par le bétail. Les communautés locales sont en outre exposées à une augmentation considérable des détentions, des enlèvements et des exécutions par tous les acteurs armés (Brottem et McDonnell, 2020 ; RBM, 2021).

L'incorporation des régions, communautés et économies pastorales dans l'économie (capitaliste) au sens large modifie les règles du jeu, le rôle des acteurs et le terrain de jeu. D'une part, cela a ouvert la voie à des intérêts et des programmes externes, non pastoraux, allant du financement du changement climatique aux sociétés transnationales en passant par le djihad mondial, pour contribuer de manière significative à détourner la configuration de nouveaux paysages sociopolitiques. D'autre part, les dynamiques en cours contribuent à faire reconnaître que les communautés pastorales sont des alliés stratégiques dans la poursuite d'une gouvernance durable et de la stabilité politique dans la région (N'Djamena Decl., 2013 ; APESS et RBM, 2013 ; Ancey et al., 2017). La question politique clé est de savoir comment démêler et redresser ces dynamiques, en traduisant la reconnaissance plus large des droits et des intérêts des pasteurs en leur intégration dans les structures institutionnelles et économiques locales, nationales et régionales, visant à mettre fin à leur sentiment d'exclusion structurelle et de marginalisation sociopolitique (FAFO, 2016).

Au lieu de cela, les initiatives en cours présentent le pastoralisme comme une question de sécurité et appliquent l'équation peu utile des pasteurs comme des terroristes ; les forces de sécurité sont déployées pour contrôler les territoires arides et réaffirmer l'autorité de l'État, par le durcissement des frontières nationales, la restriction de la mobilité et des échanges transfrontaliers et la promotion de la sédentarisation (Banque mondiale, 2014 ; UNECA, 2017). Ces mesures constituent des menaces supplémentaires pour les moyens de subsistance locaux, contribuant à renforcer encore le détachement du cadre institutionnel formel, en particulier parmi les jeunes générations (APESS et RBM, 2013 ; Ancey et al., 2017 ; Schouten et Cold-Ravnkilde, 2020).

Des approches plus éclairées reconnaissent que le coût du maintien de l'ordre conventionnel dans des territoires pastoraux éloignés et vastes ne peut être soutenu sans l'implication des

communautés pastorales. Une économie pastorale florissante est donc essentielle pour garantir la stabilité politique dans toute la région. En particulier dans les zones transfrontalières, les défis du développement et de l'alimentation ainsi que de la sécurité sociale sont étroitement liés, et ceux-ci nécessitent des efforts cohérents et coordonnés à tous les niveaux (CEA, UA, BAD, 2010 ; de Haan et al., 2014 ; Ancey et al., 2017 ; Brottem et McDonnell, 2020).

## Un cadre politique dans la boucle

L'Union africaine (2010:11) a reconnu que " les défis du développement des zones pastorales en Afrique sont multidimensionnels et complexes mais nécessitent néanmoins une attention urgente. La pauvreté, la dégradation de l'environnement, la variabilité marquée des précipitations, les maladies humaines et animales, les conflits et les troubles civils doivent être traités simultanément. Des politiques de développement inappropriées, des cadres institutionnels inefficaces, des relations de marché inéquitables et une pression accrue sur les écosystèmes pastoraux viennent s'ajouter à ces défis et placent de nombreux pasteurs dans une situation de vulnérabilité croissante". Plus d'une décennie s'est écoulée depuis que ces éléments de complexité et d'urgence ont été exposés, accompagnés de l'appel à l'inclusion politique des pasteurs comme condition préalable nécessaire pour redresser les tendances en cours.

Les Déclarations publiées en 2013 à N'Djamena et à Nouakchott ont réitéré la nécessité d'une inclusion effective des pasteurs et de leurs institutions dans le dialogue politique dans une perspective intégrée et transnationale, comme moyen stratégique d'améliorer la stabilisation et le développement de la région. Ces propos ont été repris par le Forum des agriculteurs dirigé par l'ONU en 2016, qui a réaffirmé que les pasteurs sont les meilleurs alliés pour sécuriser et gouverner les vastes territoires arides. Peu de choses ont changé pour le mieux depuis ces engagements politiques de haut niveau.

Les chercheurs engagés et la société civile ont depuis longtemps démontré que l'élevage mobile est le moyen le plus efficace de soutenir la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance résilients et la gestion durable des terres de parcours. Il existe une littérature croissante sur les leçons apprises et les meilleures pratiques pour surmonter les idées fausses et les erreurs du passé. Les possibilités d'engager et de soutenir activement les pasteurs existent donc, sur le papier. Traduire les bonnes intentions et les vœux pieux en dispositions institutionnelles et en pratiques de gouvernance efficaces semble être une entreprise beaucoup plus difficile, car dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le cadre politique concernant les zones pastorales est embourbé dans une mauvaise compréhension, des perspectives biaisées, des approches bureaucratiques et des intérêts déformés. Malgré les appels croissants au changement, à l'inclusion et aux investissements, la situation dans la plupart des zones arides d'Afrique subsaharienne s'est aggravée et les perspectives de développement ont cédé la place aux perspectives humanitaires et sécuritaires.

Inexorablement, comme une lumière aveuglante s'infiltrant continuellement à travers les fissures d'approches prétendument globales, les préjugés contre le pastoralisme et les pasteurs demeurent une caractéristique persistante dans la plupart des institutions, des cadres législatifs et des modèles d'investissement. La plupart des cercles politiques restent obstinément défavorables aux éleveurs de bétail extensif, et les préjugés sous-jacents sont souvent répercutés dans les modèles éducatifs ainsi que dans les récits des médias. En conséquence, le paradigme selon lequel le pastoralisme n'est qu'une pratique arriérée,

inefficace et non durable reste très répandu, même chez les nouvelles générations d'agents publics, d'autorités et de décideurs politiques à travers le continent. Cela rend les institutions formelles et les agences de développement mal adaptées et mal équipées pour faire face à la complexité des systèmes pastoraux, et contribue de manière significative à miner leur capacité et leur légitimité vis-à-vis des communautés locales.

Malgré les défauts évidents du modèle techno-scientifique visant à standardiser et à stabiliser la production animale en limitant les relations complexes des pasteurs avec les écosystèmes des zones arides, un message plus proactif n'a pas encore été transmis par les politiques. Les caractéristiques mêmes qui rendent les pasteurs résilients et leur permettent de contribuer à la sécurité alimentaire et à l'économie régionales - mobilité, gestion flexible des ressources et réseaux transnationaux - continuent de provoquer leur marginalisation et leur négligence par les États nationaux et les agences de développement. Les politiques agricoles, alimentaires, foncières et commerciales ont évolué en conséquence, au détriment des pasteurs, car les politiciens et les investisseurs ont tendance à favoriser les populations sédentaires et préfèrent fournir de l'aide aux zones agricoles et aux milieux urbains démographiquement denses, plutôt que de cibler les zones et les populations éloignées et difficiles à atteindre, où les coûts de transaction seraient plus élevés et les bénéfices politiques plus faibles.

Le décalage persistant entre l'évolution des preuves scientifiques, les récits politiques plus larges et les pratiques quotidiennes sur le terrain est assez frappant et n'est pas sans conséquences pour les pasteurs. La dégradation des conditions de vie et de sécurité dans la plupart des zones arides d'Afrique subsaharienne est manifestement le résultat de politiques mal informées et d'investissements mal conçus, tout comme le sentiment de marginalisation et les griefs politiques et économiques des communautés d'éleveurs résultant d'années d'exclusion de l'arène politique. La crise actuelle qui touche une grande partie des zones arides d'Afrique subsaharienne est avant tout le reflet de la crise du système de gouvernance.

Puisque le manque d'implication des capacités, des intérêts et des besoins des pasteurs dans le développement sociétal et le dialogue politique est une lacune reconnue, une partie de la solution dépend sans aucun doute de la fourniture aux communautés pastorales d'une représentation politique complète et légitime. Le terrain d'essai réside sans aucun doute dans la sécurisation des moyens de subsistance des pasteurs, à commencer par leurs terres, leur bétail et leur mobilité. Un nouveau contrat social est nécessaire, et le redressement de l'économie politique dans les zones arides d'Afrique subsaharienne en protégeant les droits et les besoins des pasteurs contre les intérêts politiques et économiques dominants est la clé pour remédier à l'échec actuel de la gouvernance.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abbink J., Askew K., Feyissa Dori D., Fratkin E., Gabbert Echi C., Galaty J., LaTosky S., Lydall J., Mahmoud Hussein A., Markakis J., Schlee G., Strecker I., Turton D., 2015. Lands of the Future: transforming pastoral lands and livelihoods in eastern Africa. Working paper 154. Max Planck Institute. Halle.
- Abdirahman Ali A. and Hobson M., 2009. Social protection in pastoral areas. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.

- Abebe Mulatu A. and Bekure S., 2013. The Need to Strengthen Land Laws in Ethiopia to Protect Pastoral Rights. In: Catley A., Lind J. and Scoones I. (eds.). *Pastoralism and Development in Africa: dynamic change at the margins*. Routledge. Abingdon and New York.
- AFD, 2013. Secteur de l'hydraulique pastorale au Tchad, Evaluation et capitalisation de 20 ans d'interventions de l'AFD. Agence Française du Développement, Série évaluation 51. Paris.
- Ancey V., Pesche D. & Daviron B., 2017. Résilience et développement : complément, substitut ou palliatif ? Le cas du pastoralisme. *Revue Internationale des Etudes du Développement* 231: 57-89. <https://doi.org/10.3917/ried.231.0057>
- APESS (Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane), & RBM (Réseau Billital Marrobé), 2013. *La sécurisation des espaces pastoraux, un levier essentiel pour construire la résilience des communautés pastorales, mais aussi un facteur de renforcement de la paix et de la sécurité dans ces zones*. APESS/RBM. <https://www.interreseaux.org/ressources/article/note-deposition-des-reseaux?lang=fr>
- AU, 2010. Framework and Guidelines on Land Policy in Africa. African Union, Addis Abeba.
- AU, 2011. Policy Framework for Pastoralism in Africa. Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities. Department of Rural Economy and Agriculture. Addis Ababa, Ethiopia African Union, Addis Abeba.
- Babalola D. and Onapajo H. (ed.), 2018. Nigeria, a Country under Siege: Issues of Conflict and its Management in democratic Nigeria Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne.
- Behnke R. and Metaferia F., 2011. The contribution of livestock to the Ethiopian economy – part II. IGAD LPI Working Paper 02-11. IGAD Livestock Policy Initiative. Addis Ababa.
- Behnke R. H. and Scoones I., 1992. Rethinking Range Ecology: Implications for Rangeland Management in Africa. Env. Work. Pap. 53. World Bank, Washington, DC.
- Béné C., Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., 2012, Shocks and social protection in the Horn of Africa: analysis from the Productive Safety Net Programme in Ethiopia, IDS Working Paper 395. Institute of Development Studies, Brighton.
- Benjaminsen T. A. and Ba Boubacar, 2018. Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation. *The Journal of Peasant Studies* 46/1: 1-20 [doi:10.1080/03066150.2018.1474457](https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1474457)
- Bonnet B. *et al.*, 2010. Sécurisation des systèmes pastoraux au Sahel face aux incertitudes climatiques, socio foncières et économiques. Paper presented at *Colloque «Agir en situation d'incertitude»*, 22-24 Novembre, Montpellier, France.
- Brottem L. and McDonnell A., 2020. Pastoralism and Conflict in the Sudano-Sahel: A Review of the Literature. Search for Common Ground. Washington DC.
- Catley A., 2017. Pathways to Resilience in Pastoralist Areas: A Synthesis of Research in the Horn of Africa. Feinstein International Center, Tufts University, Boston.
- Catley A., Aklilu Y., 2010. Moving up or moving out? Commercialization, growth and destitution in pastoralist areas. In: Catley A., Lind J. and Scoones I. (eds.). *Pastoralism and Development in Africa: dynamic change at the margins*. Routledge, Abingdon and New York.
- CELEP, 2020. Towards an enabling environment for African pastoralists. Report from a Webinar



- CILSS, 2016. Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel, *Landscapes of West Africa: A Window on a Changing World* (Garretson: United States Geological Survey Earth Resources Observation and Science (EROS) Center
- CILSS, 2016. Landscapes of West Africa: A Window on a Changing World. US Geological Survey, EROS <https://eros.usgs.gov/westafrica/sites/default/files/ebook-English/index.html>
- Cline L. E., 2020. War on the Hoof: regional security in Africa and livestock conflicts. *Small Wars & Insurgencies* 31/1: 87–105.
- COMESA, 2010. Legislation to Support Crossborder Livestock Mobility. COMESA Policy Brief 14
- COMESA, 2009. Policy Framework for Food security in pastoralst areas. COMESA
- De Bruijn Mirjam E. *et al.*, 2016. Mobile pastoralists in West and Central Africa, between conflict, mobile telephony and (im)mobility. *Revue scientifique et technique* (International Office of Epizootics) 35(2): 69-657.
- De Haan C. (editor), 2016. *Prospects for Livestock-Based Livelihoods in Africa's Drylands*. World Bank Studies. World Bank, Washington, DC. [doi:10.1596/978-1-4648-0836-4](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0836-4)
- De Haan C., 1993. An Overview of the World Bank's Involvement in Pastoral Development. Paper presented at the Donor Consultation Meeting on Pastoral National Resource Management and Pastoral Policies for Africa organized by the United Nations Sudano-Sahelian Office in Paris in December 1993.
- De Haan C., Dubern E., Bernard Garancher B. and Quintero C., 2016. Pastoralism Development in the Sahel: A Road to Stability? World Bank, Washington, DC.
- ECA, AU, ADB, 2010. *Assessing Regional Integration in Africa: Enhancing Intra-African Trade*. Economic and Monetary Community of Central Africa. Addis Ababa.
- ECLIS, 2013. Contribution des politiques publiques, des modes de gouvernance et des règles d'accès aux ressources pastorales à la vulnérabilité et à l'adaptabilité des éleveurs au Sahel. Rapport final SOCP. Agence Nationale Recherche. Paris.
- ECOWAS, 2016. ECOWAP 2025, Strategic Policy Framework Draft version submitted to the Consultative Committee on Agriculture and Food. ECOWAS. Abuja.
- FAO, 2021. Pastoralism – Making variability work. FAO Animal Production and Health Paper No. 185. Rome. [doi:10.4060/cb5855en](https://doi.org/10.4060/cb5855en)
- FAO, 2018. Pastoralism in Africa's drylands. Reducing risks, addressing vulnerability and enhancing resilience. FAO. Rome.
- FAO-CIRAD, 2012. The Atlas of trend of pastoral systems in the Sahel 1970-2012. UN food and Agriculture Organization, Rome <http://www.fao.org/3/a-i2601e.pdf>
- Faye J., 2008. Land and decentralisation in Senegal. IIED Drylands Issue paper International Institute for Environment and Development, London. <https://pubs.iied.org/12550iied>
- Flintan E., Robinson L., Bello M. Allen, 2022. A review of tenure and governance in the pastoral lands of East and West Africa. SPARC Report
- Flintan F., 2011. Broken lands: broken lives? Causes, processes and impacts of land fragmentation in the rangelands of Ethiopia, Kenya and Uganda. Report for REGLAP, Nairobi. <https://www.celep.info/broken-lands-broken-lives-land-fragmentation-in-the-ethiopian-rangelands/>

- Fratkin E., 2014. Ethiopia's pastoralists policies: development, displacement and resettlement. *Nomadic Peoples* 18:94-114
- Fratkin E., 1997. Pastoralism: governance and development issues. *Annual Review of Anthropology*, 26: 235-61
- Gebremeskel Esayas N., Desta S, and Kassa Girma K., 2019. Pastoral Development in Ethiopia: Trends and the Way Forward. Development Knowledge and Learning. World Bank, Washington, DC.
- GoK, 2012. Releasing Our Full Potential. Sessional Paper No. 8, National Policy for the Sustainable Development of Northern Kenya and other Arid Lands, Ministry of State for Development of Northern Kenya and Other Arid Lands, Republic of Kenya. Nairobi.
- Gomes N., 2006. Access to water, pastoral resource management and pastoralists' livelihoods. Lessons learned from water development in selected areas of Eastern Africa (Kenya, Ethiopia, Somalia). FAO. Nairobi.
- Hesse C. and MacGregor J., 2006. Pastoralism: drylands' invisible asset? Developing a framework for assessing the value of pastoralism in East Africa. IIED Drylands issue paper International Institute for Environment and Development, London. <https://pubs.iied.org/12534iied>
- Hesse C. and Thébaud B., 2006. Will pastoral legislation disempower pastoralists in the Sahel ?. *Indigenous Affairs* 1/6: 14-23.
- Higazi A., 2016. Farmer-pastoralist conflicts on the Jos Plateau, central Nigeria: security responses of local vigilantes and the Nigerian state. *Conflict, Security & Development* 16/4. [doi:10.1080/14678802.2016.1200314](https://doi.org/10.1080/14678802.2016.1200314)
- Homewood K. and Randall S., 2008. Ecology of African pastoralist societies. James Currey. Oxford.
- ICG, 2021. Ending Nigeria's Herder-Farmer Crisis: The Livestock Reform Plan. International Crisis Group. Africa Report N°302
- ICPALD, 2016a. Policies and Proclamations Relevant to Pastoral Areas Land Management for Ethiopia, Kenya and Uganda. IGAD, Addis Ababa.
- ICPALD, 2016b. Gap Analysis of Cross-Border Trade Policies, Bilateral Agreements and Implementation Challenges of IGAD Minimum Integration Plan. IGAD, Addis Ababa
- IFAD, 2004. Livestock services and the poor. IFAD, Rome.
- IGAD, 2019. Policy Framework on the Informal Cross-Border Trade & Cross-Border Security Governance Nexus. Enhancing Cross-Border Cooperation and Cross Border Economic exchanges in the IGAD Region. IGAD, Addis Ababa.
- IOM, 2019. Regional Policies and Response to Manage Pastoral Movements within the ECOWAS Region. IOM, Geneva.
- IWGIA, 2016. Tanzanian Pastoralists Threatened: Evictions, Human Rights Violations and Loss of Livelihoods. International Work Group for Indigenous Affairs in collaboration with PINGO's Forum, PAICODEO and UCRT. IWGIA Report 23. Copenhagen.
- Jenet A., Buono N., Di Lello S., Gomasasca M., Heine C., Mason S., Nori M., Saavedra R., 2016. *The path to greener pastures. Pastoralism, the backbone of the world's drylands*. Vétérinaires sans Frontières Intl. Bruxelles <http://vsf-international.org/project/pastoralism-report/>

- Jones P. G., Thornton P. K., 2009. Croppers to livestock keepers: livelihood transitions to 2050 in Africa due to climate change. *Environmental Science & Policy* 12(4): 427-437  
[doi:10.1016/j.envsci.2008.08.006](https://doi.org/10.1016/j.envsci.2008.08.006)
- Korf B., Hagmann T. and Emmenegger R., 2015. Re-spacing African drylands: territorialization, sedentarization and indigenous commodification in the Ethiopian pastoral frontier. *The Journal of Peasant Studies*, 42/5: 881–901 [doi:10.1080/03066150.2015.1006628](https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1006628)
- Krätli S., and Schareika N., 2010. Living off uncertainty: The intelligent animal production of dryland pastoralists. *European Journal of Development Research* 22/5: 605–622.
- Kratli S., Toulmin C., 2020. Farmer–herder conflict in Africa: re-thinking the phenomenon? IIED, Briefing. International Institute for Environment and Development, London.  
<http://pubs.iied.org/17753IIED>
- Leach M. and Mearns R. (eds.), 1996. *The Lie of the Land. Challenging received Wisdom on the African Continent*. James Currey Publ. Oxford
- Lind J., 2019. Lecture on ‘Land, Investment and Territory’, 21<sup>st</sup> March 2019. PASTRES PhD Programme. IDS, University of Sussex, Brighton.
- Lister S., 2004. The processes and dynamics of pastoralist representation in Ethiopia. IDS Working Paper 220. IDS, University of Sussex, Brighton.
- Little P. D. and Mahmoud Hussein A., 2005. *Cross-border Cattle trade along the Somalia/Kenya and Ethiopia/ Kenya Borderlands*. Research Brief 05-03-PARIMA. Global Livestock Collaboration Research Support Program, University of California, Davis.
- Little P.D., 2021. Global Trade, Local Realities. *Why African States Undervalue Pastoralism*. In: Gabbert E., Gebresenbet F., Galaty J. G., and Günther Schlee G., *Lands of the Future: Anthropological Perspectives on Pastoralism, Land Deals and Tropes of Modernity in Eastern Africa*. Max Planck Institute of Social Anthropology Series on Integration and Conflict Studies. Berghahn Books. Oxford.
- Magnani S., 2016. *Le lait local au Sénégal : intensifier pour développer? : Dynamiques sociotechniques et anthropologie des pratiques*. Thèse, École doctorale de l’EHESS.  
<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01439840/document>
- Mohamadou A., 2009. Decentralization and local power in Niger. IIED Drylands Issue paper. International Institute for Environment and Development, London.  
<https://pubs.iied.org/12557iied>
- Moritz M., 2010. Understanding Herder-Farmer Conflicts in West Africa: Outline of a Processual Approach. *Human Organization* 69/2. [www.jstor.org/stable/44148597](http://www.jstor.org/stable/44148597)
- Muhereza E.F., 2017. Pastoralist and Livestock Development in Karamoja, Uganda: A Rapid Review of African Regional Policy and Programming Initiatives. Karamoja Resilience Support Unit, USAID/Uganda, Kampala.
- Niamir-Fuller M. (ed.), 1999. *Managing Mobility in African Rangelands: The Legitimization of Transhumance*. Intermediate Technology Publications, Cambridge.
- Nori M. and Baldaro E., 2018. Games without Frontiers: Development, crisis and conflict in the African agro-pastoral belt. In: Woertz E. and Zurayk R. (eds), *Crisis and Conflict in the Agrarian World: An Evolving Dialectic*. CABI Publishing, Wallingford.
- Nori M., 2021. *The evolving interface between pastoralism and uncertainty: reflecting on cases from three continents*. PASTRES and Robert Schuman Centre for Advanced Studies

- Research Working Paper 2021/16. European University Institute, Firenze.  
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69863>
- Nori M., 2019a. *Herding through Uncertainties – Regional Perspectives. Exploring the Interfaces of Pastoralists and Uncertainty*. PASTRES and Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research. EUI Working Paper No. RSCAS 2019/68. European University Institute, Firenze.  
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/64165>
- Nori M., 2019b. *Herding through Uncertainties – Principles and Practices. Exploring the Interfaces of Pastoralists and Uncertainty*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Working Paper 2019/69. European University Institute, Firenze.  
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/64228>
- Nori M., 2010. *Milking Drylands: gender networks, pastoral markets and food security in stateless Somalia*. PHD dissertation thesis, CERES Wageningen University, Lambert Academic Publishing ISBN: 978-90-8585-546-0 <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/389568>
- Nori M., Taylor M. and Sensi A., 2008. *Browsing on fences: pastoral land rights, livelihoods and adaptation to climate change*. IIED Drylands Issues Paper 148. International Institute for Environment and Development, London.  
<http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12543IIED>
- Nori M. and Davies J., 2007. *Change of wind or wind of change ? Climate change, adaptation and pastoralism*. Report from an electronic conference. World Initiative for Sustainable Pastoralism, Nairobi. [www.iucn.org/WISP/publications](http://www.iucn.org/WISP/publications)
- Odhiambo M., 2006. Review of the literature on Pastoral Economics and Marketing: Kenya, Tanzania, Uganda and the Sudan. Report prepared for the World Initiative for Sustainable Pastoralism, IUCN EARO. Nairobi.
- Odhiambo M., Sar Shadrack O., 2009. Pastoralism, policies and practice in the Horn and East Africa. A review of current trends. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.
- OECD/SWAC, 2014. *An Atlas of the Sahara-Sahel: Geography, Economics and Security*. West African Studies, OECD Publishing, Paris. [doi:10.1787/9789264222359-en](https://doi.org/10.1787/9789264222359-en)
- Rangé C., 2018. Insecurity in the lake chad region: what is the situation for pastoralism and how should its development be tackled? **FAO** Policy Brief
- Rangé C., Magnani S., Ancey V., 2020. « Pastoralisme » et « insécurité » en Afrique de l’Ouest. Du narratif réifiant à la dépossession politique. *Revue internationale des études du développement* 243: 115-150 [doi:10.3917/ried.231.0057](https://doi.org/10.3917/ried.231.0057)
- Rass N., 2006. Policies and Strategies to Address the Vulnerability of Pastoralists in Sub-Saharan Africa. Pro-Poor Livestock Policy Initiative, Working Paper 37. FAO, Rome.
- RBM, 2021. Listening to herders in the Sahel and West Africa: what is the future for pastoralism in the face of insecurity? Réseau Billital Maroobé. Niamey.
- Roe E., 2019. A New Policy Narrative for Pastoralism? Pastoralists as Reliability Professionals and Pastoralist Systems as Infrastructure, STEPS Working Paper 113. ESRC STEPS Centre, Brighton.
- Sabates-Wheeler R., Jeremy Lind J., John Hoddinott J., 2011. Implementing social protection in agro-pastoralist and pastoralist areas: how local distribution structures moderate PSNP outcomes in Ethiopia. *World Development* 50: 1-12

- Schouten P. and Cold-Ravnkilde S.M., 2020. A moving frontline in Africa: climate-cattle-conflict. Policy Brief 10. Danish Institute for International Studies. Copenhagen.  
<https://www.diis.dk/en/research/a-moving-frontline-in-africa-climate-cattle-conflict>
- Scoones I., (ed.) 1994. *Living with uncertainty: New directions in pastoral development in Africa*. Intermediate Technology Publications, London.
- Scoones I., 2021. Pastoralists and peasants: perspectives on agrarian change. *The Journal of Peasant Studies* 48/1: 1-47 DOI:[10.1080/03066150.2020.1802249](https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1802249)
- Smith J., Wright I., Grace D. et al., 2020. Conclusion: The Future of Research at ILRI. Pages 699-729. in J. McIntire and Grace D. (eds.). *The Impact of the International Livestock Research Institute*. International Livestock Research Institute and CABI, Nairobi Kenya and Wallingford UK.
- Swift J. J., 1996. *Desertification: narratives, winners and losers*. In: Leach M. and Mearns R. (eds.), *The lie of the Land*. James Currey Publ. Oxford.
- Thébaud B. and Batterbury S., 2001. Sahel pastoralists: opportunism, struggle, conflict and negotiation. A case study from eastern Niger. *Global Environmental Change* 11: 69-78.
- Touré O., 2004. The impact of pastoral legislation on equitable and sustainable natural resource management in Guinea, Drylands Issue paper 126. IIED, International Institute for Environment and Development, London.
- Turner Matthew D., 2011. The New Pastoral Development Paradigm: Engaging the Realities of Property Institutions and Livestock Mobility in Dryland Africa. *Society & Natural Resources. An International Journal* 24/5: 469-484.
- UNCCD, 2014. *Desertification: The invisible frontline*. Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification. Bonn.
- UNECA, 2017. *New Fringe Pastoralism: Conflict and Insecurity and Development in the Horn of Africa and the Sahel*. UN Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- VSF, 2018. *Legislative evaluation on pastoralism in Africa*. internal report. Vet sans Frontières Intl., Brussels.
- Wane A., 2005. *Marchés de bétail du Ferlo (Sahel sénégalais) et comportements des ménages pastoraux*. Colloque SFER, 7-9 Novembre, Montpellier.
- Wane A., 2006. *Review of the literature on Pastoral Economics and Marketing: West Africa*. Report prepared for the World Initiative for Sustainable Pastoralism, IUCN EARO. Dakar.
- Water-Bayers A. and Bayers W., 1994. *Planning with pastoralists*. GTZ, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Gottingen.