

Coopérer avec les éleveurs nomades – une approche de développement systémique

Le développement pastoral



©FIDA/FAO/PAM/Michael Tewelde
Éthiopie – Projet de développement pastoral local (PCDP III)

Pourquoi s'intéresser au développement pastoral?

Le pastoralisme est un mode de vie qui se fonde sur la mobilité territoriale, solution d'adaptation aux difficultés rencontrées par les populations humaines vivant dans des environnements difficiles.

Ces populations ont des formes spécifiques d'organisation sociale et d'institutions qui définissent l'accès aux ressources naturelles de façon judicieuse, et appliquent des solutions radicalement distinctes de celles qui conviennent aux agriculteurs sédentaires. Marginalisés par leur environnement, les éleveurs nomades ou transhumants (ci-après, aussi appelés pasteurs) sont en outre exclus depuis longtemps des processus décisionnels et de l'accès aux services de base, ce qui les rend particulièrement vulnérables, plus que toute autre population rurale.

Depuis plus de dix ans, les cadres stratégiques du FIDA répertorient les pasteurs comme un des groupes sociaux souffrant le plus de la pauvreté, de l'exclusion, de la marginalisation et de la vulnérabilité. Ces populations ont de ce fait bénéficié d'une grande attention du FIDA, qui, dans le cadre de son mandat, s'est employé à collaborer avec elles.

La prise de conscience croissante de la spécialisation extrême de l'organisation productive pastorale révèle la nécessité d'une révision complète de l'approche de développement à cet égard, et de propositions de solutions spécialement adaptées à son contexte.

Contexte

Le mode de vie pastoral se rencontre essentiellement dans les terres de parcours, connues pour être le lieu de concentration des populations les plus vulnérables du monde, caractérisées par un taux de pauvreté élevé et une grande faiblesse des capacités institutionnelles et administratives. La proximité "naturelle" de ces régions avec les frontières étatiques (étant donné que les frontières des États sont bien souvent tracées le long des chaînes de montagne ou à travers des régions arides) a pour conséquence que les territoires pastoraux se retrouvent souvent à cheval sur plusieurs pays, si bien que les populations qui y vivent peuvent constituer des minorités nationales alors qu'elles sont majoritaires dans leurs zones –situation qui suscite de nombreux obstacles à leur capacité d'influer sur les politiques et les programmes publics. Il s'agit également de régions historiquement délaissées en ce qui concerne les investissements, y compris dans l'infrastructure sociale ou économique. En outre, les programmes de développement menés en zone pastorale ont souvent eu des effets négatifs sur le fonctionnement des systèmes pastoraux, ce qui a encore plus contribué (bien qu'involontairement) à la marginalisation économique et sociale des communautés pastorales.

Malgré ce lourd passé, les systèmes pastoraux demeurent, dans les régions difficiles telles que les zones arides ou montagneuses, le principal mode d'existence – principale source de nourriture, de revenus et d'emploi. Le pastoralisme revêt un intérêt non seulement pour les populations pastorales, mais aussi pour celles qui vivent dans les zones cultivées, les centres urbains et les zones côtières, ces derniers groupes tirant profit des échanges et des filières de produits pastoraux. Le pastoralisme fournit également des services essentiels à l'écosystème, tels que la séquestration de carbone et la conservation de la biodiversité, son bon fonctionnement étant considéré comme essentiel au développement durable et au maintien de la résilience des moyens d'existence dans la plupart des zones arides ou montagneuses. On estime aussi, surtout en Afrique, que les systèmes pastoraux jouissent d'un positionnement particulièrement stratégique qui les rend à même de jouer un rôle unique en tant qu'alliés dans la lutte contre l'implantation de réseaux criminels et terroristes internationaux dans les régions marginales et désertiques. Malheureusement, les statistiques officielles ne permettent encore que très difficilement de se faire une idée de la véritable valeur des systèmes pastoraux et, par conséquent, des véritables coûts qu'entraîne leur perte.

On observe aujourd'hui un regain d'intérêt à l'échelle internationale pour les systèmes pastoraux. L'enjeu central, s'agissant de développement pastoral, est de se départir de l'ancienne pensée qui privilégiait l'anticipation de la variabilité et l'"amélioration" de la production du pastoralisme au-delà des systèmes "traditionnels", et d'adopter à la place une approche visant à soutenir la modernisation et la durabilité des systèmes pastoraux en consolidant leur intégration de la variabilité et leur capacité à en tirer parti. Il s'agit là d'un changement de paradigme capital tant pour le renforcement de la gestion des risques et de la résilience que pour l'atteinte du double objectif de hausse de la productivité et de réduction de la pauvreté en milieu pastoral.

Encadré 1. L'intérêt du FIDA pour le développement pastoral

"Le FIDA est le seul organisme spécialisé des Nations unies et la seule institution financière internationale qui se consacre exclusivement à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales via le développement agricole et rural [...] Entre 2003 et 2015, le Fonds a financé 29 projets centrés sur le développement pastoral, pour un montant total de 497 millions de dollars. Le soutien au développement pastoral va à la gestion des terres de parcours, au renfort de capacités, aux infrastructures pastorales, à la gestion des risques, à la santé animale, à l'enseignement, à la santé humaine, au renfort des institutions, à la commercialisation, à la microfinance et au dialogue politique."

(Jonckheere, Liversage et Rota, *Pastoralisme et sécurité foncière*, 2017)

L'intégration des systèmes pastoraux à une vision cohérente d'un développement moderne, résilient et durable des terres de parcours est en cours. Ce processus présente un important potentiel pour les investissements novateurs et orientés de façon mûrement réfléchie.



©FIDA/FAO/PAM/Michael Tewelde
Éthiopie – Projet de développement pastoral local (PCDP III)

Bien-fondé du pastoralisme

Le pastoralisme est une source importante de nourriture, d'emplois, de fonds de réserve et d'épargne pour des millions de personnes dans le monde. Néanmoins, un des traits spécifiques du développement pastoral est que les systèmes pastoraux et leur valeur économique sont, dans une large mesure, absents des statistiques officielles. Malgré la perception courante du pastoralisme, qui est vu comme un système qui ne permet pas de maximiser la productivité de l'élevage, les recherches démontrent que les systèmes pastoraux offrent, dans les mêmes conditions environnementales, un rendement économique à l'hectare de loin supérieur à celui de l'agriculture traditionnelle ou de l'élevage sédentaire. Cette observation se vérifie particulièrement dans le contexte africain, où le secteur de l'élevage (essentiellement pratiqué dans les zones pastorales) représente 20 à 25% du PIB agricole; de même, le commerce de bétail transfrontalier est une activité économique extrêmement importante le long des itinéraires qui acheminent les bêtes du Sahel vers les villes côtières ou qui connectent les terres de parcours de la Corne de l'Afrique aux ports d'exportation de Somalie. Les statistiques officielles sont loin de refléter fidèlement la véritable contribution des éleveurs nomades ou transhumants à l'économie, car de nombreux produits pastoraux sont commercialisés hors des marchés formels.

Dans les pays d'Asie centrale, où la population pastorale est relativement nombreuse, les éleveurs nomades ou transhumants contribuent aussi de manière significative à l'économie et aux exportations nationales, même si cette contribution est relativement moindre que celle du secteur minier ou de cultures telles que le coton, le riz ou le froment.

Pauvreté

On estime, selon la définition utilisée, à quelque 100 à 500 millions le nombre de personnes dans le monde dont le mode d'existence dépend des pratiques pastorales. Alors que, dans le passé, les éleveurs étaient considérés comme la fraction la plus riche de la population rurale, la situation est aujourd'hui diverse. Les habitants des terres de parcours représentent souvent des groupes importants de personnes parmi les plus pauvres du monde, tandis que les indicateurs officiels de développement humain de ces régions affichent des chiffres exceptionnellement bas. Les populations pastorales comptent fréquemment parmi les personnes les plus pauvres et les plus démunies de la planète, étant par ailleurs aussi les plus délaissées par les infrastructures et les services socio-économiques de base. Selon les rapports sur le développement humain, 50% des pays les plus défavorisés du monde se trouvent dans les régions arides d'Afrique. On constate une situation similaire dans les autres régions pastorales du monde: les terres de parcours d'Argentine et du Brésil ont un taux de pauvreté deux fois supérieur à la moyenne nationale. D'un autre côté, en Asie centrale, le pastoralisme s'est avéré être une alternative économique viable au cours des dernières décennies, dans les régions qui ont été particulièrement touchées par l'effondrement des régimes dits "soviétiques" et la fermeture de nombreuses industries minières.

Encadré 2. Indice de développement humain des zones pastorales du Kenya

En 2005, selon le rapport national du Kenya sur le développement humain, l'indice de développement humain (IDH) des sept arrondissements pastoraux du nord du Kenya était inférieur de 0,2-0,3 points à la moyenne nationale, en-dessous même de l'IDH du Sierra Leone, qui est le pays à l'IDH le plus bas du monde.

Avantage comparatif du FIDA

L'expérience du FIDA aux côtés des catégories vulnérables de la population rurale lui confère un avantage comparatif pour la résolution des problèmes de développement pastoral. Le Cadre stratégique 2016-2025 du FIDA et diverses politiques sectorielles du FIDA contiennent des clauses qui facilitent la prise en compte des spécificités du pastoralisme.

La longue expérience du FIDA en matière de renforcement de la capacité d'accès aux marchés des populations rurales via l'amélioration des filières est cruciale pour remédier à la vulnérabilité des pasteurs et s'atteler aux problèmes causés par l'évolution démographique, en prêtant une attention particulière aux femmes et aux jeunes.

En outre, le FIDA consacre une attention particulière à l'émancipation sociale des communautés rurales marginales par des activités de sensibilisation, de renforcement du dialogue politique et de soutien à la société civile¹.

La mobilité des pasteurs, et les solutions particulières qu'elle entraîne sur le plan institutionnel, culturel et social, ainsi que l'expérience de la marginalité, placent les communautés pastorales dans une situation structurelle comparable à celle des peuples autochtones, ce qui signifie qu'ils sont particulièrement vulnérables aux problèmes de sécurité foncière². De ce fait, les politiques thématiques suivantes couvrent des aspects cruciaux du développement pastoral:

- Politique sur l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière (2008);
- Politique sur l'engagement aux côtés des peuples autochtones (2009).

¹ Voir le Manuel: *Country-level policy engagement in IFAD*.

https://www.ifad.org/documents/38714170/39144386/CLPE_book_170412_W.pdf/a203813d-8918-43ac-a94c-ad700bcca036

² Voir. Leçons apprises. Pastoralisme : droits et régime fonciers.

https://www.ifad.org/documents/38714170/40196966/Lessons+learned+on+pastoralism+land+rights+and+tenure_fr/5dbcf747-d587-4dcc-bbb3-94c0dfca741f



©FIDA/Michael Benanav
Inde, rassemblement mondial de femmes pasteures, novembre 2010.

Le FIDA fait partie des rares organisations internationales qui respectent le principe du consentement préalable, libre et éclairé³ au-delà d'une stricte application aux peuples autochtones internationalement reconnus. Ce consentement est nécessaire chaque fois que des projets concernent des régimes fonciers communautaires originaux sur le plan culturel, reposant sur des droits collectifs à la terre et aux territoires. Le consentement préalable, libre et éclairé est un mécanisme de consultation qui permet non seulement de garantir la participation des bénéficiaires aux prises de décision relatives au projet, mais aussi de résoudre les difficultés principales du développement pastoral, telles que :

- l'originalité culturelle;
- la prise en compte de modes informels et coutumiers de gestion des ressources naturelles, simultanée à la mise en place de systèmes pluralistes;
- la création de passerelles entre institutions officielles et coutumières;
- une meilleure compréhension du contexte économique, politique et socioculturel, ce qui renforce la possibilité d'employer des solutions propres au contexte pour consolider la gouvernance et les conditions existantes.

Le fait de déléguer les principales responsabilités décisionnelles à des personnes ayant une compréhension approfondie du territoire et de son mode de gestion (y compris les chefs coutumiers) permet :

- d'introduire des innovations sans nuire à la viabilité globale du système pastoral;
- d'améliorer les filières qui requièrent des ressources territoriales, surtout dans les initiatives visant à aider les femmes et les jeunes;

³ cf. Note pratique. Obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause dans les projets d'investissement du FIDA.
<https://www.ifad.org/fr/web/knowledge/publication/asset/39181253>

- d'améliorer la gestion des ressources naturelles en conciliant l'innovation avec le mode d'administration globale des ressources naturelles, y compris la prise en compte des régimes d'accès informels et coutumiers aux ressources et des connaissances locales et autochtones;
- d'introduire de nouveaux éléments nécessaires pour la sécurité foncière tenant compte de l'existence de régimes flexibles de propriété collective, et de trouver des solutions alternatives à l'adoption d'un régime formel de titularisation des terres.

Les particularités du pastoralisme exigent qu'une attention particulière soit portée à la phase de conception du projet. Les processus d'assurance qualité du FIDA fournissent les instruments internes requis.

Que contient ce kit d'information?

Le présent kit d'information sur le développement pastoral complète d'autres kits d'information thématiques produits par le FIDA, et témoigne de la volonté du Fonds d'accroître le renforcement de ses capacités internes afin d'agir de manière systémique en faveur du développement pastoral. Son principal objectif est de donner aux gestionnaires de programmes nationaux, aux équipes de conception de projet et aux partenaires d'exécution du FIDA des recommandations pour élaborer des interventions d'appui aux éleveurs nomades ou transhumants qui soient correctement adaptées. Il vise aussi à apporter des éléments au dialogue politique national relatif aux politiques de soutien aux éleveurs, qui seront repris dans les programmes d'options de stratégie nationale axés sur les résultats du FIDA (COSOP-AR).

Le kit d'information sur le développement pastoral comprend trois documents:

1. Le présent Aperçu, qui expose les avantages comparatifs du FIDA en matière de développement pastoral, décrit la structure du kit d'information et donne une liste des documents complémentaires élaborés par le Fonds les plus intéressants pour cette question.
2. Les Leçons apprises, qui établissent les grands principes et présentent des interventions réussies en zones pastorales ainsi que l'expérience du FIDA en la matière, dans le but de définir les principes directeurs de l'action du FIDA.
3. La Note pratique, qui s'inspire des enjeux et principes décrits dans ces documents et de l'expérience du FIDA pour donner des recommandations pratiques sur la façon d'aborder le développement pastoral dans les programmes et projets appuyés par le FIDA.

La Note pratique renvoie à des documents figurant dans d'autres kits d'information thématiques, soit explicitement consacrés au pastoralisme, soit particulièrement appropriés pour ce sujet. Ces documents doivent être considérés comme complémentaires du présent kit d'informations sur le développement pastoral:

- Kit d'information sur les régimes fonciers: Leçons apprises – Pastoralisme: droits et régimes fonciers, spécialement consacré à l'expérience du FIDA dans ce secteur;
- Kit d'information sur les régimes fonciers: Note pratique – Le régime foncier au stade de la conception des projets du FIDA;
- Note pratique: Obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause dans les projets d'investissement du FIDA;
- Insertion durable des petits agriculteurs dans les filières agricoles: Note pratique – Élevage: analyse de filière et élaboration de projet. Pour une insertion durable des petits agriculteurs dans les filières agricoles.

- Gender and livestock: tools for design

On cite également d'autres approches standardisées du FIDA. Ces documents de recommandations pratiques sont particulièrement appropriés pour le pastoralisme:

- How to do: Poverty targeting, gender equality and Empowerment during project implementation. Gender targeting and social inclusion.
- A guide for practitioners. Institutional arrangements for effective project management and implementation

Le FIDA a produit ou soutenu la production de bilans d'interventions en développement pastoral. Ces documents présentent des arguments étayés plaidant en faveur d'une réforme de l'approche du développement pastoral, en mettant particulièrement en lumière le fait que les éleveurs nomades ou transhumants sont des peuples dotés de leurs propres institutions, valeurs et mode de vie, qui font face à des problèmes particuliers en matière de gestion des ressources naturelles, d'accès aux services publics, d'intégration aux marchés nationaux et internationaux et de capacité d'influer sur les décisions. Ces documents sont aussi des références fondamentales pour le kit d'information sur le développement pastoral:

- L'engagement de la FAO et du FIDA sur le thème du développement pastoral. Rapport conjoint de synthèse d'évaluations (2016);
- IFAD's Livestock Position Paper. Livestock planning, challenges and strategies for livestock development in IFAD (2010);
- Soutenir les moyens de subsistance pastoraux durables: Une perspective mondiale sur les normes minimales et les bonnes pratiques (2011);
- Pastoralism and land tenure security: Lessons from IFAD-supported projects (2017).

Conforme aux politiques en vigueur du FIDA et fondé sur l'expérience des pratiques positives, l'engagement du FIDA dans les zones pastorales peut contribuer considérablement à la réorientation des pratiques de développement, car il correspond à une approche du développement pastoral globale et axée sur les personnes.



©FIDA/Joanne Levitan
Tanzanie – Programme de développement du
secteur agricole-Élevage (ASDP-L)

Auteur

Antonio Rota

Spécialiste technique principal, Élevage
Division production durable, marchés et institutions
Département de la stratégie et des savoirs
Courriel: a.rota@ifad.org

Remerciements

Le présent Aperçu a été rédigé en collaboration avec Saverio Krättli, expert en développement pastoral, Michele Nori, expert en moyens d'existence agro-pastoraux, Alban Bellinguez, expert en développement de l'élevage, Marco Bassi, anthropologue, et Oliver Mundy, expert environnementaliste et climatique du FIDA, sous la supervision d'Antonio Rota. Nous remercions les pairs évaluateurs du FIDA: Antonella Cordone, spécialiste technique principale pour les questions autochtones et tribales, Annabelle Lhommeau, chargée de programmes de pays, et Harold Liversage, spécialiste technique principal pour les questions foncières.

Maria-Elena Mangiafico a fourni un soutien éditorial et une aide pour la présentation et la coordination globale tout au long de la publication.

Contact

Maria-Elena Mangiafico

Responsable de la gestion des savoirs et des dons
Division production durable, marchés et institutions
Département de la stratégie et des savoirs
Courriel: pmikmmailbox@ifad.org

Février 2019



Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org

 facebook.com/ifad
 instagram.com/ifadnews
 linkedin.com/company/ifad
 twitter.com/ifad
 youtube.com/user/ifadTV