

Rapport n°3 : Sécurisation et développement du Sahel : mieux jouer la carte du pastoralisme

-0- INTRODUCTION.

Le surcroît récent d'insécurité et d'instabilité de la zone saharo-sahélienne a eu entre autres effets la détérioration des conditions de vie de communautés pastorales déjà pauvres. Ne pouvant abandonner leurs troupeaux, celles-ci sont davantage vulnérables aux aléas politiques que les populations sédentarisées à la campagne ou en ville.

Or les gouvernements des pays sahéliens et les organisations internationales de développement ont, au pire, négligé les populations pastorales nomades ou, au mieux, tenté de leur venir en aide par des politiques mal conçues. En fait, la marginalisation persistante des communautés pastorales résulte d'une combinaison de facteurs comprenant notamment leur faiblesse numérique¹, l'isolement des régions immenses où elles survivent et leur manque d'intégration au reste de la société des pays considérés.

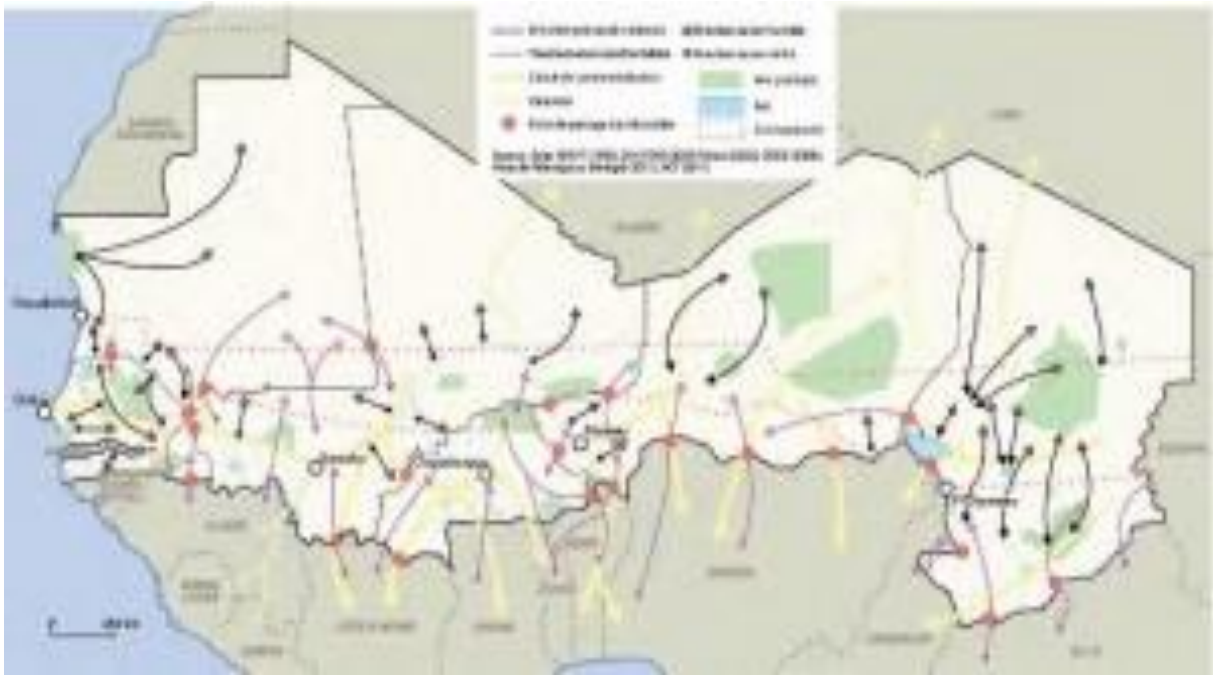
Violence et comportements criminels dans l'espace saharo-sahélien. La typologie la plus couramment utilisée est la suivante : (a) l'extrémisme religieux, dont AQMI n'est qu'un exemple dans la conjoncture actuelle ; (b) les rébellions irrédentistes à caractère pan-national ou ethnique, dont les Touaregs et les Toubous fournissent les principales illustrations ; (c) la grande criminalité (trafics de drogue, d'êtres humains, de pétrole, de médicaments, de cigarettes ; enlèvements et blanchiment d'argent...) ; et (d) les conflits localisés entre agriculteurs sédentaires et pasteurs (semi-)nomades du fait des dégâts provoqués aux récoltes par les troupeaux et de l'accès aux points d'eau ainsi qu'aux pâtures en saison sèche. Comme on le verra plus loin, ces dérèglements violents ont souvent les mêmes causes et peuvent se combiner en des réactions en chaîne à partir de simples conflits locaux.

Régions concernées. Quoiqu'on en dise, une partie limitée seulement des immensités pastorales dans l'espace saharo-sahélien est gravement touchée par l'insécurité. Cette zone de grande turbulence est située dans l'arc se déployant entre l'Adrar des Ifoghas, au Mali, et le Tibesti, au Tchad, en passant par l'Aïr, le Ténéré et le Kowar au Niger. Ces territoires sahéliens jouxtant trois États du Maghreb Arabe (Mauritanie, Algérie et Libye) partagent un même sous-peuplement, la même aridité², la même absence de services étatiques et de services sociaux de base (santé et éducation), une même rareté des infrastructures de transport et des ressources en eau. De plus, les massifs montagneux difficilement pénétrables y offrent des sanctuaires aux criminels, aux groupes armés et aux terroristes.

¹À l'exception du Tchad et de la Mauritanie, les populations pastorales nomades sont minoritaires dans les pays sahéliens.

²Voir infra la seconde carte qui met en évidence le rapport entre climat et violences.

Synthèse des mouvements récents de la transhumance et des circuits commerciaux du bétail



Source : CIRAD et FAO, *Système d'information sur le pastoralisme au Sahel : Atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel (1970-2012)*, CIRAD & FAO 25 novembre 2012, 36 pp. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Atlas_SIPSA_2012-1.pdf

Domaines climatiques et localisation des attaques, kidnapping et meurtres (2003-2011)



Source : Denis Retaille et Olivier Walther : « guerre au Sahara-Sahel : la reconversion des savoirs nomades » in *Information Géographique* n°3, 2011, p. 54

http://www.academia.edu/1779040/Guerre_au_Sahara-Sahel_la_reconversion_des_savoirs_nomades

Fauteurs d'instabilité dans l'espace saharo-sahélien. D'autres groupes que les pasteurs (semi-)nomades, tels les trafiquants ou certains citadins riches¹, sont probablement les auteurs des violences principales. Toutefois, le présent rapport concentrera ses analyses sur les pasteurs, même si, dans la propagation de l'insécurité, ils ne sont sans doute que des seconds couteaux.

Ce rapport mettra donc l'accent sur les pasteurs, parce qu'ils constituent le maillon le plus faible de la chaîne sécuritaire et qu'ils peuvent, à long terme, contribuer à la stabilisation comme à la déstabilisation de la région saharo-sahélienne. Leur connaissance inégalée du terrain les met en mesure d'aider les forces gouvernementales à mieux contrôler les activités illicites, mais peut aussi, au contraire, faciliter la circulation des groupes criminels dans ces régions pleines de défis. Dans la mesure où ils y sont les seuls producteurs de nourriture, ils peuvent aussi encourager ou, inversement, défavoriser la survie des criminels et des terroristes. En d'autres termes, tout effort visant à stabiliser la région qui ne s'appuierait pas sur les populations pastorales serait condamné à l'échec.

Les pasteurs transhumants ou nomades représentent environ 16 % de la population sahéenne totale, avec des variations importantes d'un pays à l'autre (cette proportion est supérieure à 50 % en Mauritanie). L'appartenance ethno-linguistique constitue leur premier marqueur (Arabes, Haoussas, Maures, Peuls, Songhaïs, Touaregs, Toubous, Zagawa, entre autres).

Quant à leur pratique de l'islam, elle paraît dans l'ensemble moins influencée par les confréries² que par la hiérarchisation spécifique des sociétés nomades³. Les contraintes de la vie pastorale expliquent aussi certains accommodements avec l'*orthopraxie* islamique mais également, parmi les Touaregs, l'indépendance sociale dont bénéficie la femme : la communauté touarègue, où l'homme est fréquemment absent des campements, est bien une société matrilineaire et la monogamie y est de règle⁴.

La mobilité demeure le maître-mot du pastoralisme. Il s'agit de pouvoir déplacer les troupeaux sur de grandes distances, afin de s'adapter aux précipitations erratiques dans le temps et dans l'espace. Ce nomadisme, au fil des siècles, a conduit à la formation de communautés pastorales marquées par leur isolement, leur structure fortement hiérarchisée, leur identité culturelle très spécifique et leurs réticences envers toute autorité étatique.

-1- MOTEURS DE CONFLITS.

-10- GRILLES D'ANALYSE.

La décision d'abandonner l'élevage pour s'adonner à des activités illicites dépendra d'arbitrages économiques (quelle est l'activité qui sera la plus rémunératrice), sociaux (quelle est l'activité qui sera la mieux adaptée à la communauté) et politiques (quelle est l'activité qui fournira les moyens de vivre et le statut appropriés à moindre risque du point sécuritaire). En sens inverse, il est généralement admis que le développement économique, la création d'emplois et une meilleure inclusion politique sont de nature à réduire l'implication des communautés pastorales dans des activités illicites.

Cette problématique a été étudiée par la Banque Mondiale, dans son Rapport sur le Développement dans le Monde publié pour 2011, consacré à la dialectique entre *Conflits, sécurité et développement*. Ledit rapport présentait notamment un tableau des stress sécuritaire, économique et politique (tableau 2.1, p. 72) qui, pour le présent rapport, est pertinent :

facteurs de stress	intérieurs	extérieurs
stress sécuritaire	<ul style="list-style-type: none"> - héritage de violence et de traumatisme 	<ul style="list-style-type: none"> - invasion, occupation - soutien externe aux rebelles du pays -propagation transfrontalière du conflit - terrorisme transnational - réseaux criminels internationaux
stress économique	<ul style="list-style-type: none"> -bas niveau de revenu, coût d'opportunité réduit de la rébellion - chômage des jeunes - richesse des ressources naturelles - corruption extrême - urbanisation rapide 	<ul style="list-style-type: none"> - choc de prix - changement climatique
stress politique	<ul style="list-style-type: none"> -concurrence ethnique, religieuse ou régionale - discrimination réelle ou perçue - atteintes aux droits de l'homme 	<ul style="list-style-type: none"> - perception d'une injustice et d'un manque général d'équité dans le traitement des groupes ethniques ou religieux

De son côté, la Coopération suisse avait utilisé, dès 2002, la grille suivante, appliquée à une étude sur l'élevage au Niger⁵ :

facteurs de frein à la	d'accélération de la

	transformation de conflits en violence	transformation de conflits en violence
culturels	fatalisme ; attitude pacifiste ; langue commune (haoussa) ; autorité de chef traditionnel	désespoir ; vengeance d'injustices historiques
sociaux	vie en commun au niveau du village - partage de l'espace, coopération, mariages, dialogues et échanges intercommunautaires entre les femmes	présence croissante d'armes à feu ; les structures traditionnelles et étatiques de résolution des conflits sont contradictoires et arbitraires
économiques	convergence des stratégies de production (agricole, pastorale)	croissance démographique ; productivité par unité de terre et de bétail en déclin
politiques	démocratie ; émergence de représentants politiques, d'associations et d'ONG de défense des intérêts des éleveurs	exemples de rébellions qui ont gagné le pouvoir politique par la violence (Touaregs, Toubous) ; tyrannie par la majorité sédentaire sans protection pour les minorités nomades ; décentralisation du pouvoir politique, qui va désarticuler le pouvoir des chefs de groupement des éleveurs, et soumettre les terres pastorales à l'autorité des chefs de communes ; risque de radicalisation des représentants politiques, des associations et des ONG de défense des éleveurs

Les mobiles de conflits peuvent être rangés en trois grandes catégories : mobiles économiques, mobiles liés à l'accès aux ressources et mobiles socio-politiques. Ces catégories ne sont pas imperméables et peuvent se combiner dans des situations explosives. Heureusement toutefois, des facteurs de résilience existent aussi qui, parce qu'ils constituent une antidote aux moteurs de conflits, doivent être aussi pris en compte dans la définition et la mise en œuvre de politiques de développement des communautés pastorales.

-11- MOBILES ÉCONOMIQUES

L'économie du pastoralisme⁶ repose sur un ensemble complexe dans lequel interagissent trois systèmes : celui des ressources naturelles, celui des utilisateurs de ces ressources, et celui du cadre géopolitique. Le pastoralisme peut être classé, selon les modes de production, en trois sous-ensembles numériquement inégaux : (a) le pastoralisme nomade, avec une mobilité sans circuit fixe, au gré des pluies ; (b) le pastoralisme transhumant, avec des mouvements saisonniers sur des trajets pré-établis entre les régions (semi-)arides en saison humide et les régions présentant un meilleur potentiel en saison sèche ; et (c) l'agropastoralisme, qui repose sur un mode de production (quasi-)sédentaire. Les modes nomade et transhumant, qui représentent environ 18 % des cheptels et 25 % de la population s'adonnant à l'élevage, forment donc une petite minorité face à l'agropastoralisme plutôt sédentaire, qui détient 82 % des cheptels et occupe 75 % des éleveurs.

La part des pasteurs dans le Produit Agricole Brut est souvent supérieure à leur proportion dans la population totale des pays considérés (32 % au Mali, 83 % en Mauritanie, 36 % au Niger et 32 % au Tchad). Pourtant, ils sont en butte aux griefs de la population sédentaire : l'élevage pastoral serait inutile et inefficace⁷; les pasteurs seraient foncièrement indisciplinés. En fait, ils entrent surtout en concurrence avec les éleveurs sédentaires. Et ces préjugés humiliants poussent les communautés pastorales à s'auto-déprécier et à se marginaliser davantage⁸.

Leur éventuel basculement dans des activités criminelles ou des comportements extrémistes dépendra de l'évolution des perspectives que leur offre leur mode de vie, en fait d'attrait économique et sécuritaire. Parmi les éléments positifs, la croissance du secteur de l'élevage s'avère plus rapide que celle de la population, libérant ainsi une marge de progrès, et les prix de la viande sur les marchés urbains demeurent élevés. En revanche, parmi les éléments négatifs, la propriété du bétail échappe de plus en plus aux pasteurs et passe aux mains d'agriculteurs sédentaires et de citoyens étrangers aux communautés pastorales ; l'élevage fournit en outre peu d'emplois et reste sujet à des cycles d'expansion et de ralentissement. En conséquence, pour maintenir l'attrait du pastoralisme, il importe d'abord de remédier à l'actuelle vulnérabilité des pasteurs jeunes et pauvres. Mais la capacité du pastoralisme à concurrencer les sources illicites de revenus et à réduire l'insécurité demeurera en tout état de cause limitée. Selon de nombreux indices, les pasteurs les plus pauvres viennent aujourd'hui grossir les rangs des groupes armés. Ce que peuvent faire aussi les plus riches, dès lors qu'ils ont été déçus par le gouvernement, voire trompés par des promesses fallacieuses.

Comment évaluer le profit que les pasteurs peuvent espérer tirer des activités illégales ? Les trafics en tous genres font partie depuis toujours de la vie nomade, particulièrement parmi les Touaregs et les Arabes. Contrebande commerciale usuelle, trafic d'essence, de cigarettes et de médicaments, trafic d'êtres humains aujourd'hui dominés par la pression migratoire sont le lot de la vie itinérante. Sans doute aujourd'hui autant que jamais, ces trafics irriguent l'économie des régions sahariennes.

Or, depuis 2003, la drogue est devenue le produit le plus rentable à transporter dans certains secteurs du Sahel, principalement au Nord-Niger et au Nord-Mali. Les pasteurs dans cette région sont ainsi entrés graduellement dans la sphère de réseaux criminels contrôlés par des négociants arabes, avec des connexions économiques à travers toute l'Afrique du Nord et s'étendant jusqu'au Moyen-Orient, et en lien avec le djihadisme (ce qui signifie : enlèvements contre rançon, etc.)⁹. Souvent issus des communautés pastorales, les "fourmis" (petits transporteurs individuels), guides et logisticiens du trafic de drogue ne reçoivent que des miettes de ce très rentable trafic, qui est néanmoins devenu

pour eux une activité lucrative. Or, l'association de la drogue et du djihadisme a créé un cercle vicieux : les pasteurs qui s'y impliquent acquièrent certes davantage d'influence, voire un statut social rehaussé au sein de leur communauté, mais ils ne peuvent plus faire marche arrière, tant il est risqué de prétendre s'émanciper du pouvoir d'AQMI.

MOTEURS DE CONFLITS.

Ainsi donc, **plusieurs facteurs de l'économie pastorale peuvent inciter au passage à des activités illégales et susciter des conflits.** Vient en premier rang **le potentiel limité**, quand la nourriture disponible pour les animaux tombe sous le niveau nécessaire pour assurer aux pasteurs les conditions de vie minimales ; en conséquence, les pasteurs en surnombre doivent chercher ailleurs leur subsistance. En deuxième lieu, **la distribution du bétail devient de plus en plus inégale** entre riches et pauvres ; ce qui affaiblit la solidarité du groupe et attise le sentiment d'injustice. Troisièmement, alors que les foyers les plus aisés peuvent vivre de leur production, **les plus pauvres tirent l'essentiel de leurs revenus en louant leurs services aux plus riches** ; ce qui ajoute à leur aliénation au sein de la communauté. Quatrièmement, **les mandats reçus de l'étranger peuvent s'amenuiser brusquement**, comme après la guerre en Libye ; alors, afin d'assurer les dépenses de leur foyer, certains pasteurs peuvent recourir à des moyens illicites.

FACTEURS DE RÉSILIENCE.

Comme on l'a vu plus haut, l'élevage a pu être une activité financièrement attrayante, et pourrait le rester. Des gains supplémentaires de productivité sont possibles en fait de santé animale, d'élevage et dans certaines régions de gestion de l'eau. Certains projets de développement intégré indiquent la direction à prendre, pourvu qu'ils traitent à la fois les problèmes d'équipement infrastructurel et de renforcement des capacités institutionnelles de résolution des conflits (voir ci-dessous, partie -3-).

MESSAGES CLÉS.

L'élevage pastoral est une activité à risques, qui produit des revenus hautement variables mais qui, somme toute, est financièrement attrayante. Une marge d'expansion existe, ainsi que d'absorption de la croissance de la population. Toutefois, la propriété du bétail tend à se concentrer entre les mains des pasteurs les plus riches, et les petits éleveurs, déjà hautement vulnérables, sont de plus en plus évincés. Par ailleurs, les activités illicites qui sont des plus lucratives pour les principaux trafiquants présentent aussi un attrait pour une main d'oeuvre que ces derniers recrutent parmi les communautés pastorales. Le choix que les membres jeunes ou pauvres de ces communautés feront entre pastoralisme et activités illicites dépendra du succès ou de l'échec des politiques par lesquelles les agences de développement entendent accroître l'attractivité du pastoralisme et l'efficacité des forces de sécurité face à la grande criminalité.

-12- MOBILES LIÉS À L'ACCÈS AUX RESSOURCES.

L'interaction entre pasteurs (semi-)nomades et agriculteurs sédentaires¹⁰ a longtemps été pacifique et a reposé sur une symbiose mutuellement profitable. Les pasteurs utilisaient les résidus de récoltes comme la paille de mil, et les agriculteurs utilisaient les déjections des troupeaux pour engraisser leurs terres. Ces échanges étaient fondés sur des principes purement commerciaux.

Toutefois, ces relations symbiotiques se sont modifiées du tout au tout au cours des deux dernières décennies. Les agriculteurs sédentaires investissent de plus en plus dans le bétail alors que les pasteurs, parce que la taille de leurs troupeaux ne suffit plus à faire vivre leurs foyers, sont désormais obligés de pratiquer les cultures. Ce qui incitait à une coopération réciproque est ainsi en train de disparaître, et de se transformer en une relation de concurrence pour l'accès aux pâturages en saison sèche ainsi qu'à l'eau, et en une cause supplémentaire de conflits du fait des dégâts provoqués dans les cultures le long des routes de transhumance.

Les conflits pour l'accès aux ressources peuvent être cependant le plus souvent résolus à l'échelon local¹¹. Toutefois, ces contentieux localisés peuvent fournir le moteur d'une escalade de la violence au niveau régional¹².

Le changement climatique accroît-il la fréquence et la gravité des conflits pour l'accès aux ressources ? La modélisation scientifique ne permet pas de conclure avec certitude dans le sens de l'assèchement ou du verdissement et des doutes sont permis sur la viabilité de projets tels que "L'Initiative Africaine de la Grande Muraille Verte"¹³. Il demeure que la variabilité pluriannuelle accrue des pluies, en menaçant la sécurité alimentaire, aggrave les conflits.

La croissance démographique peut aussi compliquer l'accès aux ressources. Les pasteurs nomades ont un taux de croissance naturelle notablement inférieur à celui des agriculteurs sédentaires¹⁴. **Le chômage**, du fait d'une relative surpopulation et du caractère peu intensif, en fait de main d'oeuvre, de l'élevage pastoral constitue un facteur spécifique de stress. On a vu comment les *Ishumar* touaregs étaient allés grossir les rangs des mercenaires en Libye et comment leur reflux en 2011 a contribué à la déstabilisation du Nord-Mali. **Les migrations** provoquées par l'insécurité ont quant à elle été illustrées par la crise malienne, avec 220.000 réfugiés en dehors du pays, principalement en Mauritanie et au Niger¹⁵.

Le contrôle de l'espace et des moyens de communication est un autre déterminant de l'accès aux ressources. L'aire pastorale est faite de distances énormes, avec très peu d'infrastructures de transport et de véhicules disponibles. Les routes asphaltées sont l'exception, les pistes de sable ou de latérite sont la règle. La traversée du Nil et de ses affluents peut être problématique en cas de crues. Le téléphone mobile atteint seulement les zones urbaines. Les postes-frontière, mal reliés entre eux et avec les autorités régionales et centrales, sont trop peu nombreux et très mal fournis en personnel et en équipement. **Les routes de transhumance**¹⁶, indispensables au maintien de l'activité pastorale, sont de plus en plus grignotées par l'extension des cultures, et sont particulièrement vulnérables aux tensions politiques, comme vient de le montrer la crise malienne.

Or c'est la connaissance fine du terrain et de toutes les voies alternatives de communication qui constitue le lien le plus direct entre activités illicites et pasteurs. Ces derniers savent exactement où passent les frontières internationales et comment les transgresser à moindre risque. Ils excellent dans le déplacement d'une cache à une autre et dans l'adaptation des feuilles de route aux évolutions de la situation. Désormais couplé aux nouvelles technologies (fourgons 4x4, téléphones mobiles et satellitaires, GPS...), leur savoir-faire traditionnel peut servir dans les deux sens, à des fins licites, ou dans des buts illicites – mais pas forcément illégitimes -.

MOTEURS DE CONFLITS.

Ainsi donc, **plusieurs facteurs d'accessibilité comportent un haut risque de conflit**. Vient d'abord la **concurrence croissante entre populations sédentaires et pastorales** pour l'accès à l'eau, aux pâturages, aux routes de transhumance, aux infrastructures de transport et aux marchés. Ce risque sécuritaire est aggravé par la moindre capacité qu'ont les pasteurs de trouver des revenus pour compenser la diminution de leur activité d'élevage. L'absence d'action concertée pour assurer l'accès à l'eau et aux pâturages en saison sèche accroîtra la pression sur l'accès aux ressources. Deuxièmement, **les conflits locaux non résolus sur place** peuvent s'envenimer et dégénérer au niveau régional. Troisièmement, la croissance démographique et **l'insuffisante offre d'emplois dans le système pastoral ou à ses marges** renforcent la probabilité d'un passage à des activités illicites. Quatrièmement, l'éventuelle participation des pasteurs à ces dernières est favorisée par leur **connaissance inégalée d'espaces que les forces de sécurité contrôlent à peine**¹⁷.

FACTEURS DE RÉSILIENCE.

En revanche, malgré les risques d'escalade, les systèmes de résolution des conflits fonctionnent plutôt bien au niveau local. La possibilité d'améliorer ces mécanismes sera discutée infra. La croissance soutenue des économies des pays au Sud du sahel devrait permettre d'absorber le surplus inemployé parmi les jeunes. En outre la connaissance du terrain que possèdent les pasteurs pourrait être utilisée positivement, contre les activités terroristes, pourvu que les autorités gouvernementales marquent du respect aux intéressés et rétribuent convenablement leurs services.

MESSAGES CLÉS.

- La détérioration des rapports anciennement symbiotiques entre agriculteurs et pasteurs a été provoquée par la concurrence pour l'accès aux pâturages, aux résidus de récoltes et à l'eau. Or les conflits locaux à ce propos peuvent dégénérer à l'échelon régional.

- Un pastoralisme davantage rentable et inclusif pourrait améliorer la relation entre pasteurs et autorités publiques et permettre un meilleur contrôle des routes et de l'espace. A cette condition, le développement des infrastructures de communication profiterait davantage à la population et aux forces de sécurité qu'aux criminels.

-13- MOBILES SOCIO-CULTURELS ET POLITIQUES.

-131- Le délitement de l'identité socio-culturelle des populations pastorales était déjà engagé au moment des indépendances. Mais au cours des trois dernières décennies, la structure hiérarchique traditionnelle et la cohésion interne qui les caractérisaient jadis se sont altérées sous l'effet des facteurs suivants :

- Les sociétés pastorales, avec les nouveaux moyens de communication, se sont ouvertes au monde extérieur. **Le contact avec la vie citadine et parfois l'étranger aura transformé le fatalisme plutôt pacifique dont les pasteurs étaient traditionnellement accrédités en une volonté agressive de corriger les injustices.** De même, c'est au contact des villes du Sahara et du Sahel que **les pasteurs ont été, eux aussi, touchés - moins cependant - par la radicalisation religieuse.**

- La concentration accélérée du bétail entre les mains de riches propriétaires établis en ville a **mis en porte-à-faux les schémas traditionnels du pouvoir et du prestige** au sein des communautés pastorales, tout en avivant le **sentiment d'injustice.**

- Alors qu'elles jouaient déjà un rôle important dans les sociétés pastorales, **les femmes tendent à devenir de nouveaux acteurs sociaux, économiques et politiques** de plein droit. Mais leur contribution à la résolution des conflits est ambivalente¹⁸.

- **La chefferie traditionnelle**¹⁹ a perdu une grande part de son lustre et de son autorité au sein de la communauté, soit parce qu'elle s'est laissé instrumentaliser par le gouvernement dans des politiques desservant le pastoralisme ; soit parce qu'elle a dû, nolens volens, s'associer aux groupes criminels.

- **L'ancien modèle lignagier**, qui régissait les rapports entre générations, a été mis à mal. Les anciens ont perdu le respect que leurs devaient les jeunes. Ces derniers ne s'estiment plus débiteurs sur le plan moral et social envers leurs aînés. Et parce que, le plus souvent, ils n'ont pas reçu l'éducation qui rehausserait leur discernement, les jeunes font allégeance à des trafiquants et/ou à des extrémistes religieux qui leur ouvrent des perspectives inédites²⁰

- Enfin, l'incidence des trafics d'êtres humains et de la poursuite de l'esclavage sur l'implication des pasteurs dans des activités illicites reste à déterminer²¹.

-132- L'inclusion des pasteurs dans le jeu politique national a toujours fait problème. Ils nourrissent trois grands griefs envers le gouvernement et les entités administratives : les limitations opposées à leur liberté de mouvement ; l'imposition d'impôts arbitraires, sans contrepartie tangible ; et l'absence de protection adéquate contre les groupes criminels. Politiquement très mal représentés, ils sont d'autant plus exclus du débat national que se conjuguent contre eux les facteurs suivants, qui élargissent le fossé entre le centre et la périphérie :

- **La corruption et la prévarication**²² ont ruiné le crédit moral des autorités tant publiques que traditionnelles. Destinée à procurer l'enrichissement personnel ou à financer la rétribution des alliances politiques, la corruption, en particulier parmi les forces de sécurité et les services douaniers, est un secret de polichinelle, de même que la complicité des entités étatiques avec les groupes criminels²³.

- **L'opacité des décisions publiques** résulte des chevauchements de compétences entre structures officielles et traditionnelles de pouvoir. Les pasteurs, encore moins que le citoyen ordinaire, ne savent plus à qui présenter leurs doléances. Certes, une tendance récente, prudemment appuyée par les bailleurs de fonds, favorise le retour des autorités traditionnelles dans la gestion d'intérêts locaux tels que l'eau ; mais non dans la tutelle des terres pastorales, que la chefferie traditionnelle a dû définitivement abandonner aux autorités communales²⁴.

- Car **la décentralisation** telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui dans les pays du Sahel décourage aussi l'inclusion des pasteurs dans la gouvernance locale²⁵. Dans la pratique actuelle, la décentralisation est surtout une abdication de l'État en faveur d'élus locaux qui n'ont pas été formés aux processus participatifs de planification et ne disposent pas de l'appui technique ni des dotations budgétaires nécessaires à leur action socio-économique en fait de santé, d'éducation, d'accès à l'eau, de supervision des marchés locaux, de gestion des terres communales.

- Enfin, **l'insécurité a chassé les touristes et les internationaux**, sous l'effet des "conseils aux voyageurs" diffusés par les gouvernements occidentaux²⁶. Ce qui a entraîné l'effondrement du secteur du tourisme, dont l'expansion prometteuse signifiait, pour les populations locales, emplois, revenus et reconnaissance morale. La présence sur le terrain des organisations internationales et des

ONG étrangères a elle aussi été fortement réduite. Les communautés pastorales y ont perdu un canal de plaidoyer et de médiation, alors que leur dialogue avec les autorités d'État est resté aussi problématique que jamais.

MOTEURS DE CONFLITS.

Nombreux sont donc les **mobiles sociaux et politiques** susceptibles de pousser les jeunes de la communauté pastorale à rejoindre des groupes illicites ou extrémistes. **Le sentiment d'exclusion, d'injustice et d'abandon** vient en tout premier rang. Deuxième mobile, **le délitement de la cohésion sociale** s'illustre au niveau communautaire, avec la rupture du lien moral entre anciens et jeunes ; et à l'échelon territorial, avec l'opposition croissante entre pasteurs (semi-)nomades et agriculteurs sédentaires. A ces deux niveaux, **la radicalisation des comportements religieux** met de l'huile sur le feu. Le marasme de la chefferie traditionnelle, sans compensation satisfaisante en fait de décentralisation, vient en troisième place. Et quatrième, **l'absence de l'État dans les zones pastorales y crée un vide qui appelle l'insécurité**, avec la circulation accrue d'armes légères et l'exemple de rébellions ethniques qui ont obtenu un gain politique grâce à la violence.

FACTEURS DE RÉSILIENCE.

Pourtant, des initiatives ont été prises afin d'inclure les représentants des communautés pastorales dans les processus de décision à l'échelon local et national. Des associations de pasteurs sont désormais très actives, notamment au Niger, au Sénégal et en Mauritanie. Des Codes Pastoraux (voir infra), quoique mal appliqués, défendent les droits des pasteurs. Quant aux programmes socio-économiques définis au bénéfice des pasteurs, ils auront d'autant plus de chances de succès qu'ils mettront l'accent sur la jeunesse et les femmes, qui jouent un rôle cardinal dans la dynamique des sociétés pastorales.

MESSAGES CLÉS.

- De multiples facteurs contribuent donc au déclin de la stabilité dans la région saharo-sahélienne : la perte d'autorité de la chefferie pastorale confrontée à la rébellion des jeunes et à l'émancipation des femmes ; la corruption florissante, le brouillage des compétences administratives, la décentralisation sans savoir-faire ni budget, l'émergence, aux niveaux les plus pauvres et les plus bas de la hiérarchie pastorale, d'une classe mieux conscientisée et prête à prendre les armes.

- L'insuffisante représentation politique des pasteurs et leur accès déficient aux financements d'État constituent un facteur aggravant. Et les disparités entre pays où les pasteurs sont plus ou moins bien reconnus et associés à la vie publique représentent une autre cause de conflits.

-2- POUR LA CAUSE DES PASTEURS,

un regain d'intérêt s'est manifesté ces dernières années. La communauté scientifique a joué un rôle de catalyseur dans cette évolution. Dans notre pays par exemple, le Comité Scientifique Français contre la Désertification (CSFD) a montré la voie²⁷. Au Sahel même, les gouvernements veulent afficher un louable volontarisme en la matière, et la Banque Mondiale, au titre de la communauté internationale, s'est également saisie du dossier.

-21- MOBILISATION GOUVERNEMENTALE AU SAHEL ?

A l'initiative de M. Idriss Deby, le Tchad a accueilli, à N'djamena les 27-29 mai 2013, une conférence régionale au niveau ministériel. La déclaration correspondante sur "la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens" figure en Annexe n°2²⁸. Les recommandations émises portent sur l'amélioration de la gouvernance, le renforcement de la résilience des sociétés pastorales, le renforcement de la viabilité économique des activités d'élevage pastoral et le renforcement de la viabilité sociale des populations des espaces saharo-sahéliens.

Cinq mois plus tard, la Mauritanie, la Banque Mondiale (CCSD, voir infra) et le Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) ont réuni un Forum sous-régional sur le thème « Le pastoralisme au Sahel : relever les défis de la résilience ». Datée du 29 octobre, la déclaration de Nouakchott (également reproduite à l'Annexe n°2) intitulée *mobilisons ensemble un effort ambitieux pour un pastoralisme sans frontières* ressemble, en plus technique dans la formulation de ses recommandations, à celle de N'djamena.

Il reste à vérifier dans quelle mesure ces incantations seront suivies d'effet. Car le catalogue est déjà long des engagements pris et non tenus en la matière par les États et les organisations régionales. A cet égard, l'actualité brûlante dans la région de Kidal au Mali justifie que l'on compare d'une part ce qui y avait été promis et de l'autre ce qui y a été effectivement mis en oeuvre entre février 2007 (rapport du directeur du Programme Intégré de Développement Rural de la Région de Kidal [PIDRK])²⁹ et janvier 2012 (début de la rébellion armée dans la région de Kidal et attaque de Menaka). Le directeur du PIDRK, rencontré par l'un des auteurs du présent rapport, avait recommandé un ensemble d'actions destinées à améliorer l'élevage dans la région de Kidal : (i) creusement de puits et régénération des pâturages ; (ii) couverture sanitaire des bovins et des camélidés, alors assurée à 5 % seulement ; (iii) commercialisation, avec la construction de marchés à bestiaux et d'un abattoir réfrigéré à proximité de l'aéroport, en vue des exportations vers le Maghreb et le Moyen-Orient ; (iv) formation professionnelle de techniciens de développement communautaire. Or, rien de tout cela n'a été réalisé et la guerre en 2012-2013 a détruit les rares infrastructures pré-existantes.

-22- PLAIDOYER DE LA BANQUE MONDIALE.

Son Rapport sur le Développement dans le Monde, « Conflits, Sécurité et Développement » publié en 2011 a ouvert la porte à une série d'initiatives et de travaux du *Global Center for Conflict, Security and Development* (CCSD) établi à Nairobi. Parmi les étapes les plus significatives de cette nouvelle approche, l'on relèvera la Conférence tenue à Paris le 24 juin 2013 par la Banque Mondiale et le Ministère de la Défense : « Répondre aux défis de la fragilité et de la sécurité en Afrique de l'Ouest », dont la synthèse établie par l'Observatoire Maghreb-Sahel fut communiquée en son temps à la Délégation aux Affaires Stratégiques.

La Banque Mondiale ne manque pas de raisons d'agir, ne fût-ce que pour corriger certains méfaits perdurants des ajustements structurels imposés dans les années 1980 aux gouvernements sahéliens. De fait, la Banque qui a déjà financé des projets conçus pour soutenir l'économie pastorale en Mauritanie, au Niger, au Sénégal et au Tchad prépare actuellement un nouveau programme régional. Dans cette perspective, l'accroissement de l'insécurité a constitué une raison supplémentaire de reconsidérer l'approche classique du développement du pastoralisme. A titre préparatoire, les deux auteurs du présent rapport ont réalisé, avec un agronome néerlandais, une étude remise en

novembre 2013 à la Banque Mondiale, intitulé *Development of Pastoralism to Support Stabilization in the Sahel*.

-3- EXPÉRIENCES DE DÉVELOPPEMENT.

-30- DIALECTIQUE SÉCURITÉ / DÉVELOPPEMENT.

Une des conclusions de la Conférence de Paris précitée était que "les acteurs du développement ne peuvent plus faire abstraction des problèmes de sécurité en Afrique de l'Ouest. Ils devraient dorénavant accompagner les sociétés africaines en transition afin de les aider à passer sans violence le cap de leurs mutations, plutôt que de se contenter de leur resservir le discours technocratique sur la *construction des capacités*". Cette assertion vaut pour le pastoralisme. Pour réussir, les expériences de développement devront ainsi intégrer le facteur de la sécurité. Incidemment, le traitement conjoint des impératifs de développement et de sécurité est de nature à corriger la vision que les pasteurs ont d'un État uniquement répressif, surtout si les projets correspondants améliorent les conditions de vie de la population en leur offrant des possibilités de revenus plus sûrs que ceux tirés du trafic.

Bien évidemment, un meilleur développement des activités pastorales ne suffira pas, à lui seul, à enrayer la détérioration de la sécurité dans l'espace saharo-sahélien. Cependant, les pasteurs nomades peuvent, grâce à leur production, contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire ; et, grâce à leur connaissance du terrain, aider les autorités responsables à en superviser la sécurité, en réduisant l'incidence des comportements criminels et des activités rebelles.

Mais afin de prétendre jouer ce rôle positif, un développement mieux assumé du pastoralisme devra donner la priorité aux actions suivantes : (a) la mise en valeur des régions sous-exploitées ; (b) la sauvegarde de la mobilité des groupes pastoraux et de leur accès aux ressources en eau et en fourrage ; (c) le renforcement des services de santé et d'éducation ; (d) l'ouverture de perspectives de vie attrayantes pour la jeunesse ; (e) l'amélioration de la participation des groupes pastoraux nomades aux processus de décision en matière sociale, économique et politique, aux niveaux local et national ; (f) la reconversion de la main d'oeuvre pastorale en excès vers des activités utiles dans les zones urbaines ; et (g) le maintien de l'identité culturelle du monde pastoral nomade.

-31- PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT.

L'on trouvera ci-après, en résumé, l'effet que les activités de développement pastoral peuvent avoir sur l'amélioration de la sécurité :

- **Un meilleur accès aux ressources ainsi que de la mobilité** est de nature à réduire les conflits et à empêcher leur escalade. Plusieurs lois dites "**Codes Pastoraux**" ont été adoptées dans la région, notamment en Mauritanie (2000), au Mali (2001), au Burkina Faso (2003) et au Niger (2010) et reconnaissent des droits aux communautés pastorales³⁰.

Toutefois, sauf le code mauritanien, ces lois adoptent une approche plutôt technocratique du pastoralisme, avec par exemple, au Burkina Faso, l'établissement de *zones pastorales aménagées* - au moins sur le papier -. Les codes cherchent à remplacer les règles coutumières d'accès aux ressources, auxquelles le reproche est fait d'accorder une place excessive à la négociation sociale et politique, par un système techniquement bien ordonné.

En outre, dans la plupart des pays sahéliens, les codes pastoraux co-existent avec des Codes de l'Eau qui n'établissent pas de lien fonctionnel entre l'accès à l'eau et l'accès aux pâturages, bien que ces deux ressources soient interdépendantes.

- **La sauvegarde de la mobilité** figure en bonne place dans le Code Pastoral du Niger, le plus avancé et récent de tous, qui reconnaît que "la mobilité est un droit fondamental des éleveurs et des pasteurs transhumants". De fait, là où les couloirs de transhumance ont été balisés au Niger, les conflits ont pratiquement disparu. Ailleurs, la mobilité fait encore problème, car les gouvernements considèrent que le pastoralisme nomade est rétrograde et difficile à contrôler, et lui préfèrent l'élevage intensif dans des ranchs. Pourtant la littérature scientifique a produit des données comparatives attestant la supériorité de la mobilité, qui permettrait une production de protéines animales par hectare de 50 à 60 % plus élevée³¹.

- **Les mécanismes de résolution des conflits** entre pasteurs nomades et agriculteurs sédentaires fonctionnent plutôt bien, les trois quarts des contentieux trouvant une solution au niveau local³². Quant à la prévention des risques d'escalade à l'échelon régional, elle ne peut être conçue qu'à long terme et doit faire appel à l'ensemble des acteurs concernés, à savoir la population, les ONG, les autorités locales et gouvernementales et les agences de développement. Et cette prévention ne saurait reposer seulement sur la fourniture de services (eau & assainissement, éducation, santé animale et humaine, éducation, infrastructures de transport, énergie...) ; mais il importe aussi qu'elle offre des avantages politiques en fait de représentation électorale, de décentralisation effective et de justice opérante.

- **Le soutien aux associations de pasteurs**³³ permet, en faisant entendre la voix de ces derniers, d'améliorer leur inclusion dans le débat national, et de réduire la tentation du passage à des activités illicites. Le succès de ces associations serait encore plus grand si, aux niveaux régional et national, elles n'étaient pas souvent accaparées, voire dévoyées, par des élites parasitaires. Les associations de pasteurs peuvent notamment servir de support à des prestations de services collectifs. Il en est ainsi des campagnes de vaccination infantile, effectuées à coût réduit parce que couplées avec la prestation de services vétérinaires³⁴.

Les associations de pasteurs ont toutefois rencontré un moindre succès dans la gestion des terres et la production d'eau. Cette dernière compte parmi les demandes les plus fréquentes des pasteurs, mais leurs associations s'avèrent peu capables d'éviter trois écueils dans ce type de projets : les conflits liés à l'utilisation des points d'eau ; leur fonctionnement et entretien déficients ; et la dégradation des sols alentour.

- **Le marketing des productions pastorales** est évidemment indispensable et certains responsables ne manquent pas d'ambition en la matière³⁵. Toutefois, de manière générale, le secteur traditionnel est tout à fait efficace et une intervention trop prononcée du secteur public serait contreproductive. Le soutien des autorités est en revanche bienvenu, en commençant à l'échelon régional, pour étendre les zones potentielles d'écoulement de la production de viande, et pour établir des mécanismes qui permettent le déstockage ou le restockage de cette production en temps voulu.

- **L'aide alimentaire** néglige trop souvent les pasteurs nomades. Elle peut devenir cause de rébellion quand, mal distribuée, elle finit sur le marché noir, au bénéfice des riches. A vrai dire, cette distribution achoppe sur de nombreux obstacles : manque d'information, refus de déclarer une

situation d'urgence, éloignement et dispersion des bénéficiaires, contraintes de sécurité pour le personnel international et moindre priorité donnée aux zones pastorales par les gouvernements et les donateurs. Une aide alimentaire mal conçue et mal mise en oeuvre risque en outre d'introduire une distorsion dans les prix du bétail et du marché alimentaire, et d'anéantir la production locale³⁶. Incidemment, l'insécurité alimentaire peut constituer un grief poussant les pasteurs à la rébellion. Mais en sens inverse, elle peut atténuer les comportements conflictuels dans la mesure où les groupes rebelles qui ne produisent pas leur propre nourriture dépendent de la population locale³⁷.

- **L'assistance en matière de la santé animale** constitue une des premières attentes des pasteurs. Or, vu l'immensité des territoires et l'éparpillement des troupeaux, les services publics peuvent au mieux organiser une seule campagne de vaccination annuelle. Pour combler cette lacune, des systèmes associatifs de santé animale de base ont recours à des para-vétérinaires qui procurent généralement de bons résultats, pourvu qu'ils obtiennent le soutien, qui ne leur est pas acquis d'office, du secteur public³⁸.

- **La promotion des services éducatifs** est elle aussi un élément essentiel de stabilité³⁹. Les populations pastorales sont arriérées en fait d'éducation formelle et d'acquisition des savoirs nécessaires à la maîtrise du monde moderne. L'éducation des filles est particulièrement délaissée. Les défis à relever sont multiples : pour les prestataires d'éducation, ce sont le coût élevé et les difficultés de recrutement de personnel ; et pour les bénéficiaires, se sont les populations dispersées et mobiles, le travail des mineurs, les résistances opposées, surtout s'agissant des filles, par les parents illettrés. Aucun bon modèle n'existe encore au Sahel, mais des expériences positives sont attestées en Mongolie (pensionnats), en Iran (écoles mobiles), et en Australie (écoles radio). Une combinaison de ces trois canaux d'éducation sera nécessaire dans le cas du Sahel.

MESSAGES CLÉS.

- Le principe cardinal devant inspirer les politiques de soutien aux communautés pastorales est que le secteur public doit modifier sa structure et ses modalités de prestation de services. On ne peut faire rentrer de force les pasteurs dans un modèle conçu par l'État pour des populations urbaines et sédentaires. C'est à l'État d'adapter ses interventions aux besoins des populations pastorales.

- Autre principe important, les programmes devront cibler les pauvres et les personnes déplacées. Environ la moitié du million de personnes déplacées du fait de la crise malienne appartient aux communautés pastorales. Chaque projet de développement pastoral devrait comporter un paquet de mesures spécifiques visant au retour des personnes déplacées.

-32- STABILISATION ET AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ.

-321- La question essentielle est comment établir la confiance entre la population et les forces de sécurité, de telle sorte que ces dernières puissent recevoir des communautés pastorales les informations sur les mouvements suspects et les menaces sécuritaires. Si la confiance est établie, les criminels et les terroristes n'auront plus accès à leurs sources locales de renseignement et de soutien logistique. Mais à cette fin, deux pré-conditions devront être remplies :

- il faudra effectuer les investissements infrastructurels qui amélioreront le lot quotidien de la population et convaincront les pasteurs qu'ils ne sont plus abandonnés par les autorités ;

- une meilleure gouvernance et le règlement politique des griefs encouragera une relation davantage confiante entre les forces de sécurité et les faiseurs d'opinion que sont les élus locaux et les chefs traditionnels⁴⁰.

-322- Le coût du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les territoires pastoraux immenses et reculés n'est pas supportable (la longueur totale des frontières terrestres des États du Maghreb et du Sahel est d'environ 40.000 km, dont 7.466 pour l'Algérie et 6.200 pour le Mali). Par ailleurs, la prospérité de l'économie pastorale aux confins du Sahara est essentielle à la stabilité politique et sécuritaire de ces régions. En conséquence, des moyens spécifiquement adaptés au terrain devront être envisagés.

Une présence protectrice effective (objectivement dans son déploiement, et subjectivement dans sa perception par la population) est nécessaire. Or, rares sont les options réellement disponibles, à moins d'une réforme en profondeur des actuelles forces de sécurité, afin de les amener aussi près que possible des nécessités du terrain. À cet égard :

- **L'Armée** est encore assimilée par les pasteurs à une institution répressive, qui n'accomplit pas sa mission première de contrôle des frontières. De plus, Les éventuelles tentatives de réforme sont souvent contredites par une mise en oeuvre irréfléchie des processus de type DDR, par lesquels des éléments négatifs des groupes armés rebelles sont intégrés et promus dans l'armée régulière.

- **La gendarmerie** jouit d'une meilleure image mais sa présence sur le terrain est trop limitée et sa chaîne de commandement est déficiente - un défaut que partagent les autres services de sécurité -.

- **La police**, placée très bas dans l'estime publique, concentre ses effectifs dans les capitales et les principaux centres urbains.

- **Les douanes** comptent parmi les institutions les plus corrompues et, à moins que les tarifs soient harmonisés avec les pays maghrébins, elles continueront de faire partie du problème, et non de la solution.

- **Les services de renseignement** font eux aussi partie du problème, à cause de leur association, souvent transparente, avec les groupes criminels.

- **Les gardes "civiles" d'autodéfense** ne sont pas davantage une solution. Significativement, le MUJAO trouve son origine dans les milices créées au cours des années 1990 par des groupes arabes, peuls et songhaïs contre les rebelles touaregs.

- **Les corps de méharistes**, inspirés de la période coloniale, pourraient être une possibilité. Tel est le cas de la Garde Nationale et Nomade du Tchad (GNNT)⁴¹. Cette option mérite d'être considérée, car elle assure une présence de l'État dans les étendues (semi-)désertiques et elle est adaptée au mode de vie des pasteurs... encore que les chameaux des méharistes ne puissent toujours concurrencer les pick-ups des rebelles et terroristes.

-323- La coopération sous-régionale en matière de sécurité est essentielle. Elle devrait s'appliquer à la Mauritanie, au Mali, au Niger et au Tchad et, pour bien faire, au Soudan, du fait des violences associées dans le Darfour à l'accès aux routes pastorales. Et il importerait d'y associer les pays du Maghreb, en particulier l'Algérie et la Libye.

De nombreuses initiatives de sécurité ont été lancées, le plus souvent sans lendemain, aux niveaux continental et régional (Union Africaine, CEDEAO, CEMOC, UFL...). **Une capacité de réponse aérienne rapide** (hélicoptères et avions) **paraît en tout cas indispensable**⁴² pour mettre hors d'état de nuire les groupes de trafiquants et de terroristes et créer les conditions d'un développement sûr et durable. Les obstacles à la réalisation d'un tel projet sont nombreux : qui en prendrait l'initiative et comment les pays du Maghreb y seraient associés ; où serait installé le quartier général de cette force ; comment seraient organisés son encadrement politique et le commandement des opérations ; qui fournirait le financement, le personnel, l'équipement et la formation ; quel type de soutien cette initiative recevrait des nations occidentales - à cet égard, l'Union Européenne devrait avoir un rôle à jouer⁴³ -.

Par ailleurs, la création d'une banque de données sous-régionale permettrait de **soutenir la coopération judiciaire**, tout aussi indispensable, entre les pays concernés, contre les trafics et le terrorisme. Là encore, il faudrait surmonter de nombreux obstacles, y compris ceux touchant aux questions très sensibles de souveraineté et d'immunité du personnel politique. Un soutien occidental, s'il était offert dans la durée aux systèmes judiciaires nationaux, permettrait de poursuivre les principaux criminels de la sous-région, auxquels l'impunité est conférée jusqu'à présent du fait de leurs liens avec les forces de sécurité locales voire les gouvernements. Ces initiatives en faveur du secteur judiciaire amélioreraient la gouvernance, apporteraient un sentiment de justice auprès des populations et rehausseraient l'efficacité de la lutte contre la grande criminalité.

MESSAGES CLÉS.

Les connaissances disponibles sur le développement pastoral sont nombreuses ; la difficulté principale est d'intégrer judicieusement les interventions diverses dans une approche globale combinant des mesures de sécurité et de développement, aux échelons tant national que sous-régional. Cibler les plus pauvres, les jeunes et les femmes et surtout faciliter le retour des personnes déplacées ne seront pas le moindre défi dans la conception de ces projets de sécurité-développement.

-4- PASSER À L'ACTE.

-40-LA RHÉTORIQUE SÉCURITÉ / DÉVELOPPEMENT est désormais un thème dont se sont emparés gouvernements, organisations internationales, ONG et boîtes-à-penser. Dernier exemple, un *Séminaire International sur la Sécurité et le Développement au Sahel Sahara* a été tenu les 15-16 février 2013 à Niamey⁴⁴. Il importe toutefois de délaisser cette rhétorique et de passer à l'acte en engageant de nouvelles politiques de développement pastoral. À elles seules, celles-ci ne suffiront certes pas à résoudre le problème des processus d'instabilité. Mais dans un premier temps, elles créeront une dépendance matérielle positive (eau, santé, éducation, autres services...) des pasteurs envers les institutions d'État, et atténueront la méfiance qu'inspire aujourd'hui le gouvernement.

Le développement pastoral doit dorénavant devenir un paquet intégré, promu dans un partenariat sincère avec les populations-cibles et mettant l'accent sur la création d'emplois, l'accroissement de la productivité et la réduction de la vulnérabilité des communautés pastorales. Ce paquet devra également comporter des mesures destinées à renforcer l'éducation et les services de santé animale

et humaine, à créer des infrastructures dans les régions sous-exploitées et à reconnaître effectivement les droits des populations pastorales, notamment celui à la mobilité.

Le développement pastoral devra également être assorti de mesures destinées à rehausser la sécurité. Des conditions préalables devront être réunies en fait d'efforts infrastructurels et de bonne gouvernance. La formation de forces de sécurité devra comporter une forte composante locale et la juste rétribution des savoirs nomades dès lors qu'ils seront utilisés contre les activités criminelles. En outre, vu la perméabilité des frontières, il faudra que la sous-région se dote d'une capacité aérienne de réponse rapide. Il importera toutefois d'établir une distinction nette entre les opérateurs de sécurité et les acteurs de développement, pour éviter un rejet de ces derniers par la population. Quant aux partenaires étrangers, ils devront s'engager sur le très long terme.

-41- RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.

Les recommandations générales suivantes découlent du présent rapport ne sont pas nouvelles. Elles s'adressent avant tout aux gouvernements, aux institutions régionales et aux organisations internationales, dont la Banque Mondiale. Il importe ainsi de :

(a) offrir aux pasteurs les conditions d'un dialogue sur un pied d'égalité, et adapter les actions de développement à leurs besoins, et non l'inverse ;

(b) éliminer la taxation arbitraire (et souvent pirate) des routes de transhumance et du commerce de bétail ;

(c) clarifier la répartition des rôles et mandats entre chefferie traditionnelle et gouvernance officielle, afin de permettre une résolution des conflits équitable ;

(d) renforcer la mise en oeuvre des Codes Pastoraux, en réduisant les entraves à la mobilité et au libre accès à l'eau et aux pâturages en période sèche et en mettant fin à l'accaparement des terres pastorales ;

(e) faire cesser la concurrence des importations à prix cassés de lait en poudre et de viande, qui nuisent aux investissements dans les activités d'élevage au Sahara-Sahel ; et

(f) encourager la CEDEAO à raffermir son rôle moteur dans les questions d'intégration régionale ; et, spécifiquement, veiller à ce que ses décisions, règlements et instruments sur la transhumance soient appliqués plus efficacement.

-42- PROPOSITIONS PARTICULIÈRES.

Nous avons l'embaras du choix. Dans un premier temps, il conviendrait de tester ces paquets de développement pastoral intégré dans des **zones pilotes** sélectionnées parce qu'il y existe une attitude réceptive face à la lutte contre les activités illicites, et parce que les perspectives institutionnelles y sont favorables.

-411- Un modèle en vue de cette approche intégrée pourrait être tiré du lancement en octobre 2012 de la **Stratégie pour le Développement et la Sécurité des Zones Saharo-Sahéliennes du Niger** (SDS Niger-Sahel)⁴⁵.

Lors d'un séminaire tenu du 28 au 30 novembre 2012 à Dakar sur « les causes des fragilités et des conflits au Sahel : les réponses possibles de la Banque Mondiale », cette dernière trouvait à la "SDS SAHEL-Niger" les avantages suivants : "des investissements importants dans la protection des frontières et la sécurité pourraient réduire les pressions extérieures. L'amélioration de l'accès aux opportunités économiques et d'emploi, le renforcement de la bonne gouvernance aux niveaux communautaires et locaux ainsi qu'une meilleure inclusion politique des différents groupes seraient de nature à atténuer les tensions internes."

L'intérêt de cette stratégie est que les communes constituent le point d'entrée des actions envisagées par SDS Niger-Sahel et que la programmation de chacune de ces actions tiendra compte de la situation locale. Les principes de responsabilisation des agents locaux, d'internalisation de la mise en oeuvre et d'appropriation des projets par les populations bénéficiaires sont dûment prévus. Les promesses financières faites en faveur de SDS Niger-Sahel doivent cependant être confirmées. Le principal partenaire étranger est l'Union Européenne, tandis que le gouvernement nigérien est censé apporter pas moins de 50 % du financement.

-412- Une proposition de zones pilotes de développement pastoral pourrait être promue à Menaka, nouvelle entité régionale au Mali, près de la frontière nigérienne, **ainsi qu'à Tessalit**, dans la municipalité de Kidal, près de la frontière algérienne.

Proposition de zones pilotes de développement pastoral intégré au Mali :

Menaka et Tessalit

Menaka et Taoudeni ont obtenu le statut de région en décembre 2011. Menaka est un centre d'élevage majeur, et Taoudeni un important secteur de transhumance. Des projets pilotes pourraient être promus dans ces deux zones.

Menaka constituerait un choix particulièrement pertinent dans la mesure où :

- c'est un symbole, chaque rébellion partant de Menaka, avec des militants de Kidal (voir la période 1990-2012) ;
- Menaka offre un contexte favorable au pastoralisme et à l'élevage (hydrographie et pâturages ; savoir-faire traditionnel de populations ouvertes à des actions de formation ;
- La population de Menaka est multi-ethnique, avec une longue tradition de relations pacifiques entre les divers groupes (Touaregs, Songhaïs, Peuls...) ;
- Menaka peut servir de levier pour la stabilisation sous-régionale, vu sa situation à la frontière nigérienne, proche de Niamey, et sur l'axe Kidal-Tahoua-Tassara, stratégique du point de vue tant des trafics que du pastoralisme ;
- c'est actuellement le bon moment en termes de gouvernance : région nouvellement créée, présence de faiseurs d'opinion positifs tels que l'Aménokal desloukkimiden.

Le cercle de Tessalit (y compris la localité de In Khalil), dans le nord de la région de Kidal, pourrait lui aussi devenir une zone pilote à cause de :

- sa localisation (à la frontalière avec l'Algérie) ;

- ses infrastructures (l'aéroport ; mais aussi, entre autres, les puits dont la municipalité tirait d'appréciables revenus à In Khalil jusqu'en 2012) ;
- sa population multi-ethnique et une pratique ancienne des contacts avec les occidentaux, interrompue récemment seulement ; et
- l'importance stratégique de In Khalil pour le commerce et la sécurité.

* * *

L'inaction est coûteuse. Continuer comme avant ne fera qu'enfoncer les communautés pastorales dans leur vulnérabilité et laisser le champ libre aux menées illicites et terroristes. Ne rien faire aggravera aussi la dépendance du monde pastoral à l'égard de l'aide d'urgence dont il a été établi par ailleurs qu'elle coûtait beaucoup plus cher que la poursuite de solutions durables.

1 Ces riches citadins, souvent membres de la communauté arabe, peuvent devenir propriétaires de troupeaux importants, trouvant ainsi le moyen de blanchir l'argent de leurs trafics et de recruter les groupes armés qui protégeront des activités criminelles dont les conséquences négatives surpassent de loin les dégâts de la razzia traditionnelle des nomades touaregs ou toubous.

2 Les confréries ne sont toutefois pas un phénomène proprement urbain. Leur structure de base, la *zâwîyya*, se résumant au triptyque école-monastère-auberge, aura été le principal vecteur de la diffusion de l'ordre soufi dans les zones rurales sahéliennes.

3 Cette hiérarchisation place le groupe des lettrés religieux parmi les nobles (Zwâia chez les Maures et Inesleman chez et les Touaregs), juste derrière les guerriers.

4 Voir à propos de ce paragraphe les annexes 43-1 et 43-2 du 2ème rapport de l'Observatoire Maghreb-Sahel, *L'Islam et le Désert*, respectivement consacrées aux confréries musulmanes au Sahel et à la pratique de l'islam parmi les populations touarègues.

5 Ce tableau est tiré du rapport : *Mission PCIA Niger – Impact du Programme d'Appui au Secteur de l'Élevage (PASEL) sur la paix et les conflits*, décembre 2002. Voir aussi l'étude menée par l'IISD pour la Coopération suisse : Nori M., Crawford A. & Switzer J., *Mainstreaming Conflict Prevention in Development Co-Operation – Tip Sheet on the Links between Pastoral Livelihoods & Conflict Prevention*, Swiss Agency for Development and Cooperation / International Institute for Sustainable Development.

6 Voir en annexe n°1 un extrait pertinent (en anglais), dû à l'agronome néerlandais Cornelius de Haan, d'une étude pour la Banque Mondiale : *Development of Pastoralism to Support Stabilization in the Sahel*, co-signée avec les auteurs du présent rapport. à la mi-novembre 2013.

7 Il s'agit là d'un faux-procès. L'élevage pastoral, qui tire parti de ressources éparses grâce à une gestion fine du risque climatique, est "rentable" d'un point de vue économique et ses rendements se comparent avantageusement, en production de protéines animales par hectare dans les mêmes conditions de précipitations, avec ceux des ranchs américains ou australiens (voir annexe n°1).

8 Voir Toutain B., Marty A., Bourgeot A., Ickowicz A., Lhoste P., *Pastoralisme en zone sèche – Le cas de l'Afrique subsaharienne, Dossier Thématique du CSFD n°9*, February 2012. Voir aussi, sur certains

préjugés affectant le potentiel de développement de l'élevage pastoral dans les conditions actuelles, Jean-Bernard Véron, *la dimension économique de l'insécurité au Sahel* in www.pasto-secu-ndjamena.org/

9Voir les débats de la table ronde tenue à la DAS le 20 avril 2013 sur "le paradigme djihadiste au Sahel après l'Opération Serval".

10Voir Annexe n°1.

11Voir notamment l'étude de Matthew Turner et al., "Conflict Management, Decentralization and Agropastoralism in Dryland West Africa" in *World Development*, vol. 40, n°4, 2012, pp. 745-757 : dans quatre régions du Sud-Ouest du Niger, sur une période de trois ans, 75 % des conflits entre éleveurs et cultivateurs ont pu être réglés au niveau local.

12Voir l'argumentation, en 2010, du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE) à propos des rébellions touarègues au Niger, de la milice d'auto-défense Ganda Koy au Mali, des crises alimentaires au Niger et au Darfour, etc. : OECD/SWAC 2010 Security Implications of Climate Change in the Sahel Region. On <http://www.oecd.org/swac/publications/47234320.pdf>.

13Voir Philipp Heinrigs (2011) Security Implications of Climate Change in the Sahel Region: Policy considerations OECD/SEAC publication on www.oecd.org/swac/publications/47234320.pdf. Voir aussi <http://www.grandemurailleverte.org/>. Voir aussi HELLENDORFF Bruno, "Changement climatique et conflits agro-pastoraux au Sahel", Note d'analyse du GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité [à Bruxelles]), 2 octobre 2012, 14 p.

14Dans le cas de deux villages étudiés au Niger en 1977 par Jeremy Swift, le taux de croissance annuel des nomades peuls et touaregs était de 1,1 %, contre 2,3 % pour les groupes semi-sédentaires et 2,5 % pour tous les groupes ruraux. Même si ces résultats sont contestables du fait de la taille de l'échantillon, le différentiel est significatif. Et la moindre natalité parmi les Touaregs est aussi due à leur adhésion à la monogamie.

15Voir GAGNOL Laurent, *Les circulations transsahariennes : enjeux et perspectives*, communication au Colloque Régional de N'Djamena, 27-29 sur « La contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens », 27-29 mai 2013, 4 pp. voir aussi sur le site de l'OIM, http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mali_Migration_Crisis_2013.pdf

16Voir J. McPeak & M. Turner, *Mapping Transhumance Corridors in West Africa*, http://lccrsp.org/wp-content/uploads/2012/02/McPeak_RB03_2012.pdf ; voir aussi Boubacar Cissé, *Crise politique du Mali et gestion des transhumances transfrontalières entre Mali, Niger et Burkina Faso Cas de la Région du Sahel au Burkina Faso*, www.pasto-secu-ndjamena.org/ ; voir aussi SY Oumar *La Transhumance Transfrontalière, Source de Conflits au Ferlo (Sénégal)*, M@ppemonde. 98. <http://mappemonde.mgm.fr/num26/articles/art10201.pdf>. 2011

17 Voir cependant à ce propos Julien Brachet, "Sahel et Sahara : ni incontrôlables, ni incontrôlés" in *Le Sahel dans la crise malienne, Dossiers du CERI*, juillet 2013.

18Sur le nouveau rôle des femmes, voir Nori, N., J.Switzer and A. Crawford "Herding on the Brink Towards a Global Survey of Pastoral Communities and Conflict" Occasional Working Paper from the

IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy on: www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=70_5; Voir aussi Ibrahim Hindi Oumarou, *Le rôle des femmes dans la viabilité économique et sociale des sociétés pastorales : le cas de la société Mbororo au Tchad*, www.pasto-secu-ndjamena.org/; voir également Gwendola Possémé-Rageau, « Femmes, gouvernance endogène et prévention des conflits en Afrique de l'Ouest », forum tenu à Niamey, 26-28 avril 2006 et « Forum intergénérationnel sur la gouvernance endogène en Afrique de l'Ouest », tenu à Ouagadougou, 26-28 juin 2006.

19 Voir Maïga Daouda, « sécurité et développement – rôle des chefs traditionnels », communication au Forum de la Ligue des Tribus du Grand Sahara, Gao, 13-14 février 2010, 7 pp.

20 Voir notamment les travaux de Françoise Bourdarias et Gilles Holder.

21 Voir notamment
http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/1012/comm/brynn_slavery.html

22 En 2012, le Mali, le Niger, la Mauritanie et le Tchad figuraient respectivement aux 105^{ème}, 113^{ème}, 123^{ème} et 165^{ème} places de l'Indice de Perception de la Corruption.

23 Voir Wolfram Lacher, « Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region », *The Carnegie Papers Middle East* | September 2012, 32 p.

24 Voir Mamoudi Ali & Sougnabé Pabamé, *La chefferie traditionnelle. Gouvernance et sécurité en milieu rural*, www.pasto-secu-ndjamena.org/

25 Pour une vision optimiste de la décentralisation, voir Mohamed Najim Elhadj, *En quoi les politiques de décentralisation peuvent-elles améliorer la gouvernance et la sécurité ? - L'expérience de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité des zones saharo-sahéliennes du Niger (SDS SAHEL-NIGER)*, www.pasto-secu-ndjamena.org/

26 L'Assemblée Nationale s'est émue de ces restrictions systématiques au voyage. Voir le rapport de MM. Henri Plagnol et François Loncle, membres de la commission des affaires étrangères, *La situation sécuritaire des pays de la zone sahélienne*, 6 mars 2012.

27 Voir notamment l'excellent ouvrage collectif suivant : TOUTAIN Bernard, MARTY André, BOURGEOT André, ICKOWICZ Alexandre & LHOSTE Philippe, « Pastoralisme en zone sèche. Le cas de l'Afrique subsaharienne » in *Les dossiers thématiques du CSFD*. n°9. Février 2012. CSFD/Agropolis International, Montpellier, France. 60 p.

28 Voir pour les documents de l'ensemble de cette conférence le site : pasto-secu-ndjamena.org/

29 Voir MAÏGA Daouda, *Sécurité et développement – rôle des chefs traditionnels*, projet d'introduction au Forum de la Ligue Populaire et Sociale des Tribus du Grand-sahara [laquelle devait se tenir à Gao en février 2010 mais a finalement eu lieu à Tripoli] (papier privé remis à l'un des auteurs par M. Maïga, à Kidal).

30 Voir une sélection d'exemples dans Toutain B., Marty A., Bourgeot A., Ickowicz A., Lhoste P., "Pastoralisme en zone sèche – Le cas de l'Afrique subsaharienne", *Dossier Thématique du CSFD* n°9, février 2012, p. 47. Voir aussi une évaluation équilibrée du caractère novateur de ces codes dans

Hesse C. et Thébaud B., "Will Pastoral Legislation Disempower Pastoralists in the Sahel" in *Indigenous Affairs*, 2006, 1/06, pp. 14-23.

[31](#) Voir Helen de Jode (dir.), *Modern and Mobile. The Future of Livestock Production in Africa's Drylands*, 2009, IIED & SOS Sahel UK, 88 p.

[32](#) Voir supra, notes 15 et 16.

[33](#) Voir MARTY André (avec MARTY Maryse) "Des coopératives face à la crise sahélienne : l'expérience des régions de Gao et Tombouctou au Mali depuis 1975", in : *Dynamique des systèmes agraires : l'exercice du développement*. Paris : ORSTOM, 1986, p. 185-203. (Colloques et Séminaires). *Dynamique des Systèmes Agraires*, Paris (FRA), 1984-1985. ISBN 2-7099-0799-2

[34](#) Voir à ce propos les travaux de l'Institut Tropical et de Santé Publique Suisse.

[35](#) Voir note 32, à propos des projets envisagés par le PIDRK à Kidal, au Mali.

[36](#) Voir Peter Gubbels, *Escaping the Hunger Cycle. Pathways to Resilience in the Sahel*, Sahel Working Group, Groundswell International, septembre 2011, 128 p.

[37](#) Voir Hendrix & Brinkman, "Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedback", *International Journal of Security and Development*, Vol. 2, n°2, 2013.

[38](#) Voir par exemple A.B. Niang, "Réussite de la privatisation de services réalisés par des paraprofessionnels dans le cadre de systèmes d'élevage traditionnels : l'exemple du Sénégal" in *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, avril 2004, 23(1), pp. 341-349

[39](#) Voir le chapitre sur l'éducation pastorale dans John Morton, *Pastoralism Information Notes* n°6, Londres, DFID, 2010, pp. 25-29.

[40](#) Un moyen relativement simple à mettre en oeuvre serait d'équiper de téléphones satellitaires quelques partenaires locaux des services de sécurité, pour faciliter l'information en temps réel et renforcer la sécurité des intéressés.

[41](#) Voir KHAMIS ARAMIS Youssouf & PRATT Julien, *La Garde nationale et Nomade du Tchad : un outil d'exercice des services régaliens de l'État adapté aux espaces saharo-sahéliens. Leçons de l'expérience tchadienne*, www.pasto-secu-ndjamena.org/

[42](#) Jean Dufourcq, « Quelle sécurité pour le Sahara-Sahel », in *Géopolitique Africaine* (en ligne), 5 juillet 2013

[43](#) Voir Damien Helly, « L'Union Européenne, régulateur de la sécurité en Afrique », in CHAIGNEAU PASCAL et PASCALLON Pierre (dir.) *Conflictualités et politiques de sécurité et de défense en Afrique*, 2012, Paris L'Harmattan, 270 p.

[44](#) Ce séminaire a été organisé par le gouvernement nigérien (SDS Niger-Sahel), l'International Peace Institute de New York, le Centre des Stratégies pour la Sécurité au Sahel Sahara (C4S, de Nouakchott), et l'Union Européenne (EUCAP).

[45](#) Voir MOHAMED Najim Elhadj, *En quoi les politiques de décentralisation peuvent-elles améliorer la gouvernance et la sécurité ? - L'expérience de la Stratégie pour le Développement et la Sécurité des zones saharo-sahéliennes du Niger (SDS SAHEL-NIGER)*, www.pasto-secu-ndjamena.org/