

ANALYSE DES CRISES ET DES REPNSES APPORTEES PAR LES DISPOSITIFS PUBLICS DE PREVENTION / GESTION DES CRISES : LA CRISE DE 2009 VUE PAR LES PASTEURS AU NIGER.

Boureima Dodo, Blamah Jalloh, Réseau Billital Maroobé, Niger, goroubanda@yahoo.fr,
blamajallo@yahoo.fr

Résumé

La problématique pastorale est de nos jours au centre des préoccupations et orientations politiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest. En effet, l'élevage pastoral dans sa diversité, en plus d'être un mode de vie adapté à l'environnement sahélien, joue un rôle actif dans la sécurité alimentaire des populations. Pourtant, la sécheresse de 2009 aurait affecté, selon certaines estimations, près de dix millions de personnes dans cinq pays sahéliens. La répétition à intervalle de plus en plus court des sécheresses crée une situation d'insécurité alimentaire chronique qui affecte d'autant plus durement les systèmes d'élevage pastoral que les délais de reconstitution des troupeaux sont généralement très longs. Face à cette situation, le Réseau Billital Maroobe s'est investi pleinement pour alerter l'opinion publique pour juguler les effets de cette crise. Ainsi, le RBM a réalisé une étude dans quatre pays sahéliens (Niger, Tchad, Mali et Burkina Faso) sur la perception de la crise de 2009/2010 par les éleveurs, ainsi que sur la performance des dispositifs publics. L'emphase a surtout été mise sur les éléments suivants : (i) l'efficacité des stratégies et des tactiques qu'ils ont adoptées pour amoindrir les effets de la crise, (ii) l'appréciation qu'ils portent sur les réponses apportées par les dispositifs publics de prévention et de gestion des crises, (iii) les chantiers et perspectives post-études conduits et en cours par le Réseau Billital.

Une vigilance accrue fondée sur la veille informative, et une stratégie d'adaptation basée sur la flexibilité et la diversité. Les tendances qui se dégagent des témoignages recueillis font ressortir, d'une part, le rôle crucial de la mobilité dans la sécurisation des systèmes d'élevage en période de crise et, d'autre part, l'importance des ventes anticipées d'animaux en vue de constituer des stocks d'aliments de bétail. L'efficacité de la mobilité pastorale repose sur deux facteurs principaux : 1) l'accès à l'information pour une prise de décision anticipée ; et 2) l'aptitude à conduire les troupeaux en transhumance en mobilisant les moyens nécessaires (main-d'œuvre, réseau social pour négocier l'accès aux ressources naturelles, moyens d'exhaure et/ou de transport de l'eau).

Les faiblesses de la réponse des dispositifs publics en 2010. Dans l'ensemble des pays sahéliens, le système d'élevage pastoral reste le parent pauvre des dispositifs de prévention et de gestion des crises. Les témoignages des pasteurs mettent en évidence que si le diagnostic a été fait à temps par les dispositifs publics, l'action a une nouvelle fois été mise en œuvre en retard, elle a rencontré des difficultés de ciblage et, au final, on constate un décalage entre les appuis décidés et les besoins des éleveurs. A cela s'ajoutent des insuffisances largement relayées par les études précédentes qui soulignent l'absence d'indicateurs de vulnérabilité pastorale, absence de stratégie cohérente de ciblage des éleveurs. Par ailleurs, on peut aussi souligner, que le suivi des recommandations des cadres de concertations régionaux et internationaux souffre d'une absence de dispositif performant de suivi-évaluation de la mise en œuvre de ces recommandations, ce qui influe négativement sur l'action politique des décideurs.

Cette opportunité de communication offerte au RBM permettra également de présenter plusieurs défis et enjeux qui demeurent à relever pour renforcer la résilience des systèmes pastoraux, notamment en élargissant les actions conjoncturelles d'assistance en période de crise, à la mise en place de mesures structurelles de prévention des crises. Les actions à mettre en œuvre dans ce sens doivent s'appuyer sur les initiatives régionales de la CEDEAO (AGIR, Faim Zéro, PRIA).

Introduction

Le Réseau Billital Maroobe (RBM), avec l'appui de certains partenaires, s'est investi pleinement pour alerter l'opinion publique et juguler les effets de la crise de 2009 (organisation de conférence de presse, publication de communiqués et de lettres ouvertes aux États, etc.). Malgré ces efforts, les réactions des États, des partenaires au développement et des institutions d'intégration ne sont pas à la hauteur des défis qui se posent. Or, la répétition à intervalles de plus en plus rapprochés des crises crée une situation de précarité alimentaire quasi permanente, en particulier chez les éleveurs. Pour y remédier, le RBM s'est attaché à aménager un espace d'échanges entre l'ensemble des acteurs (États, organismes de développement, institutions sous régionales, organisations paysannes) afin que ces acteurs puissent réfléchir sur les enseignements majeurs de la crise pastorale de 2009/2010 ainsi que sur la portée et les limites des réponses trouvées par les éleveurs eux-mêmes et par les dispositifs publics de prévention et de gestion des crises.

La réflexion initiée par le RBM sur les stratégies de réponse aux crises pastorales a été alimentée par les résultats d'une étude effectuée dans quatre pays (Burkina Faso, Niger, Mali et Tchad) sur la perception de la crise par les éleveurs, d'une part, et sur la performance des dispositifs nationaux de réponse à la crise, d'autre part.

L'emphase a surtout été mise sur les éléments suivants : (i) l'efficacité des stratégies et des tactiques qu'ils ont adoptées pour amoindrir les effets de la crise, (ii) l'appréciation qu'ils portent sur les réponses apportées par les dispositifs publics de prévention et de gestion des crises, (iii) les chantiers et perspectives post-études conduits et en cours par le Réseau Billital.

Perception différenciée de la crise

« Une crise pastorale de grande envergure, avec un déficit fourrager généralisé ».

Les témoignages recueillis dans l'ensemble des zones d'étude concourent à confirmer que la saison des pluies 2009 a été très mauvaise. Nombre d'interlocuteurs lui confèrent une ampleur comparable à celle des grandes sécheresses au Sahel.

Par-delà cette appréciation partagée sur le bilan global de la saison des pluies, les pasteurs n'ont pas une perception uniforme de la configuration de la crise. Dans chaque zone d'étude¹, le regard porté sur la crise est déterminé par un faisceau de paramètres liés notamment aux caractéristiques spécifiques du milieu physique, au mode de fonctionnement des systèmes d'élevage et aux stratégies développées par les éleveurs.

Tactiques et stratégies face à la crise

Les crises climatiques des années 70 et 80 ont marqué la mémoire collective et individuelle des éleveurs sahéliens tant les conséquences engendrées ont été dramatiques. Aujourd'hui, les pasteurs considèrent que l'ère des sécheresses n'est pas révolue et ils s'attendent à subir d'autres crises. Dans ces conditions, le défi majeur pour eux est de s'adapter afin de limiter leur vulnérabilité face aux aléas climatiques.

Une vigilance accrue fondée sur la veille informative

En 2009, les pasteurs ont analysé la crise pour construire des stratégies d'adaptation dont le premier pilier est l'accès à l'information sur la disponibilité et l'état des pâturages, le maillage et les conditions d'accès aux points d'eau, la situation sécuritaire, les aides annoncées, les conditions d'approvisionnement en céréales et l'importance des effectifs animaux déjà présents dans les zones potentielles de repli. Ils ont obtenu cette information en utilisant plusieurs sources :

- les voyageurs qui rapportent les nouvelles et témoignent des faits vécus ou observés ;
- les éclaireurs partis à la recherche de potentielles zones de repli qui s'informent et informent les autres sur la situation dans différentes zones ;

¹ Niger, zone de Tanout, Tchad, zone de Haraze Al Biar, Mali, zone de Gao, Burkina Faso, zone de Fada.

- les rencontres au niveau des points d'eau et des marchés qui permettent aux éleveurs et aux commerçants d'échanger entre eux ;
- la mise à contribution du réseau social pour anticiper les risques et négocier l'accès à l'eau et au pâturage dans des zones non fréquentées en année «normale».

Dans le cas spécifique de Gao, certains éleveurs ont eu recours aux moyens modernes de communication. L'utilisation des téléphones satellitaires (Thuraya) a été un moyen d'information efficace qui a favorisé le départ anticipé des troupeaux. De même, l'utilisation des véhicules pick-up pour procéder à la prospection de zones de repli a permis de faire un choix judicieux des itinéraires de transhumance et des destinations finales.

Une stratégie d'adaptation basée sur la flexibilité et la diversité

L'accès à l'information a été déterminant dans le choix des tactiques et des stratégies de résistance à la sécheresse. Les témoignages recueillis montrent qu'en 2009, les éleveurs ont combiné diverses stratégies complémentaires pour renforcer leur efficacité sur les budgets familiaux et sur les troupeaux. Dans ce cadre, les principaux leviers activés par les familles d'éleveurs portent sur :

- le recours à des déplacements exceptionnels d'amplitudes variables (transhumance nationale et transfrontalière) ;
- la vente anticipée des animaux au moment où les prix sur les marchés sont intéressants pour acheter des céréales, du fourrage (bourgou) et des aliments de bétail ;
- la protection du noyau reproducteur en vue de préserver les capacités de reconstitution du cheptel ;
- la collecte et le stockage des résidus culturaux ;
- le développement des cultures fourragères, notamment des bourgoutières.

En somme, la mobilité est apparue dans toutes les zones comme indispensable pour résister à la crise. En effet, face au déficit fourrager et au faible niveau de remplissage des plans d'eau, les déplacements des troupeaux ont été précoces et se sont amplifiés au fil de la saison sèche 2010. Ne pouvant pas trouver suffisamment de pâturage dans leurs zones traditionnelles de repli, les pasteurs ont dû recourir à une mobilité extrême, interétatique parfois.

Cette transhumance exceptionnelle a contraint les familles d'éleveurs concernées à mobiliser toutes leurs capacités de négociation car elles ont dû s'entendre préalablement avec des communautés pastorales non habituées à partager avec elles les points d'eau et les pâturages. En plus de la mobilité, les stratégies d'adaptation ont pris en compte d'autres exigences liées à l'approvisionnement céréalier à des conditions acceptables, à l'accès aux aliments de bétail en période de crise et enfin à l'accès au marché pour obtenir des prix rémunérateurs et éviter de brader les animaux.

Les faiblesses de la réponse du dispositif public en 2010

Diagnostic précoce, mais action tardive

Dès décembre 2009, l'estimation prévisionnelle avait attiré l'attention sur la nécessité d'atténuer les risques les plus élevés. Ceux-ci concernaient en premier lieu les zones pastorales où un déficit fourrager de deux années successives, avec un niveau record de pénurie de biomasse herbacée en 2009, était déjà enregistré.

Aucune action significative n'a été entreprise de façon immédiate durant au moins les six premiers mois. Le retard entre le diagnostic et les actions d'atténuation ne se justifie pas par les incertitudes de la vie politique (cas spécifique du Niger 2002/2010). Il s'explique par une méconnaissance du monde pastoral par les décideurs et les préjugés tenaces sur les activités pastorales conduisant à adopter des attitudes différentes parfois, mais somme toute préjudiciables pour les éleveurs. Ainsi, certains acteurs sont réticents à intervenir en milieu pastoral pensant que cela suppose des actions trop complexes à mettre en œuvre. Pour d'autres, dans le cas où le dispositif public serait contraint d'intervenir « l'aide d'urgence devrait alors privilégier l'éleveur, plutôt que ses animaux ».

D'autres estiment qu'une intervention en milieu pastoral n'est pas nécessaire parce que l'éleveur appartient aux couches sociales privilégiées – « Celui qui possède 200 bovins, s'il en perd la moitié à cause de la crise, il lui en restera malgré tout 100 têtes ». Ou bien il est un berger salarié et « gère des animaux appartenant à de riches commerçants citadins qui ont les moyens d'acheter des aliments de bétail ».

Non prise en compte de la spécificité pastorale

Les premiers stocks de vivres (mil, sorgho et maïs) ont été réceptionnés en mai 2010 par les différents départements de la région. Les quantités fournies l'ont été en fonction de la population et de l'évaluation de l'ampleur de la crise alimentaire dans chaque département.

Les céréales à l'achat ont été subventionnées pour être vendues à prix modérés. Cela a eu un effet positif sur les conditions de vie d'une partie de la population de la région dans la mesure où elle a créé les conditions d'accessibilité des denrées alimentaires de première nécessité.

Pourtant, les actions menées n'ont pas pris en compte de façon diligente les besoins spécifiques des pasteurs. De plus, aucun mécanisme n'a été mis en place pour faciliter leur accès aux aides disponibles. Les pasteurs transhumants rencontrés lors de l'enquête ont déclaré que les périodes de distribution des vivres n'ont pas tenu compte de leur calendrier de déplacements. Par ailleurs, le délai d'attente pour disposer d'un sac de 100 kg de céréales subventionnées était trop long. Cela ne les a pas incités à prendre part aux opérations d'achat.

Ainsi, malgré le dispositif mis en place, l'impact de cet appui a été amoindri par la non-prise en compte des spécificités des éleveurs dans la stratégie adoptée.

Il faut ajouter que l'information ne semble pas avoir été bien relayée auprès des éleveurs puisque sur les dix interlocuteurs rencontrés, seuls trois ont entendu parler de cet appui.

Un décalage entre volume des appuis fournis et ampleur des besoins identifiés

L'examen de la répartition des appuis, entre les différents groupes d'acteurs sociaux, révèle que les communautés pastorales sont réduites à la portion congrue.

Au Niger, par exemple, le budget alloué par l'État à l'achat d'aliments de bétail n'a représenté que 2,5% du financement mobilisé dans le cadre de la réponse à la crise. En mars 2010, les pouvoirs publics ont mené quelques actions d'appui dans des sites ayant un indice élevé de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire (ventes de céréales à prix modéré, vente d'aliments de bétail et fourniture de «cash for work» pour encourager la récupération des terres dégradées). En mai 2010, les structures d'appui (ONG, projets, partenaires techniques et financiers) ont fourni une aide diversifiée comprenant notamment : (i) la vente des aliments de bétail à prix subventionné en milieu pastoral (268 tonnes de tourteaux et 506 tonnes de son de blé) ; (ii) la création et le renforcement de banques céréalières dans les villages sédentaires ; et (iii) la distribution gratuite de vivres ciblant 228.078 ménages agricoles et 2.930 ménages pastoraux.

Enseignements sur la résilience des systèmes d'élevage

Instruits par l'expérience des crises antérieures, les éleveurs sahéliens tentent de renforcer leurs capacités de résistance aux sécheresses pour se prémunir contre les conséquences dramatiques qu'elles peuvent engendrer (insécurité alimentaire, régression économique et sociale, etc.). Pour appréhender les attitudes adoptées par les éleveurs face aux crises, il convient d'examiner deux questions importantes :

- Quels sont les ressorts sur lesquels s'appuient les pasteurs et les agropasteurs en période de sécheresse pour assurer le maintien de leur activité d'élevage ?
- Quelle est l'efficacité de ces leviers en termes de durabilité des systèmes d'élevage concernés ?

L'analyse des témoignages qui ont été recueillis dans les zones d'étude permet d'identifier quelques stratégies qui sont susceptibles de renforcer la résilience des systèmes d'élevage.

Etre mobile pour résister

Durant les sécheresses, il est crucial pour les élevages transhumants et nomades de développer une « hyper-mobilité » qui peut se traduire par le repli dans les endroits pourvus en pâturage au sein de la zone pastorale, la conduite des animaux dans les zones agropastorales pour exploiter les pâturages et les résidus culturels ou encore la transhumance transfrontalière. Or, l'autorité politique conférée aux institutions d'intégration pour faire prendre en compte la problématique de la mobilité transfrontalière reste faible, dans un contexte où certains pays d'accueil n'hésitent pas à interdire l'entrée dans leurs territoires des troupeaux transhumants. Il y a lieu de favoriser l'accès aux ressources pastorales aux différentes échelles d'intervention grâce à la mise en place ou la réhabilitation d'infrastructures appropriées (aménagement de points d'eau modernes, matérialisation des pistes de passage et des couloirs de transhumance, sécurisation des postes d'entrée dans les zones transfrontalières, etc.).

Accéder aux compléments alimentaires pour sauver les animaux

Le recours aux aliments de bétail se heurte à des difficultés liées non pas à la quantité disponible sur le marché régional, mais à l'accessibilité des stocks. Cette situation a engendré en 2010 une hausse du prix des aliments de bétail de l'ordre de 24% par rapport aux années de référence (FAO, 2010). Une autre question importante porte sur la démarche à mettre en œuvre pour sécuriser l'approvisionnement en aliments de bétail, non pas à l'échelle des sites pris isolément, mais à l'échelle de l'ensemble d'une zone, tout en tenant compte du fait que la mobilité du bétail tend à s'amplifier en période de crise.

Vendre de façon anticipée les animaux pour une plus grande marge de manœuvre

Le fait de vendre les animaux avant qu'ils ne dépérissent comporte des avantages qui sont connus de la plupart des éleveurs. Mais, ces derniers ne parviennent parfois pas à commercialiser leurs animaux, faute de trouver des marchés dans les zones où les animaux sont conduits en transhumance pendant les périodes de crise.

Diversifier les activités et les revenus pour gérer les risques

Cette option en faveur de la diversification est adoptée par presque toutes les catégories d'exploitations en milieu pastoral. La pluriactivité est perçue, à tort ou à raison, comme un levier important de lutte contre la précarité. Elle fonctionne également comme un ressort d'accumulation de capital et de consolidation de la base économique de la famille. Le défi majeur est de trouver les types de combinaison d'activités qui offrent des chances de viabilité des économies familiales.

Comment améliorer la complémentarité et la synergie entre les dispositifs publics et les stratégies des pasteurs ?

La crise pastorale de 2009/2010, par son ampleur géographique du Tchad au Mali, en passant par le Niger et le Burkina Faso au Sahel, et par le déficit accru de pâturage qui l'a caractérisée, a rappelé une nouvelle fois l'utilité des dispositifs publics de prévention et de gestion des crises. Les regards des pasteurs mettent en évidence que si le diagnostic a bien été fait à temps, l'action a une fois de plus vu le jour avec retard. De plus, elle a rencontré des difficultés de ciblage. Au final, les éleveurs en retiennent un grand décalage et une inadéquation entre les appuis décidés et les besoins des éleveurs qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans les dispositifs publics de réponse. Face à ces constats, les organisations des pasteurs s'interrogent sur les voies et moyens permettant d'améliorer les politiques de prévention, et plus globalement comment rapprocher les dispositifs nationaux et les stratégies des pasteurs ?

L'analyse des informations collectées sur la crise pastorale dans le cadre de cette étude a permis de formuler des propositions d'actions visant à mieux articuler les niveaux d'intervention local, national et sous-régional, d'une part, et de distinguer les enjeux conjoncturels et structurels, d'autre part. Il est également souligné la nécessité d'accorder un rôle plus spécifique aux associations d'éleveurs dans les dispositifs publics. Plus spécifiquement, il s'agit de réussir à mieux intégrer le risque de crise pastorale dans les politiques de développement rural et dans les dispositifs publics de prévention en intervenant dans trois registres d'action complémentaires :

- le soutien renforcé et mieux ciblé vers les ménages de pasteurs vulnérables en période de crise ;
- les actions permettant d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'intervention pour permettre aux États et aux partenaires techniques et financiers une prise de décision plus rapide et mieux ciblée lors des crises pastorales ;
- les actions structurelles indispensables pour une meilleure adaptation des systèmes pastoraux aux différents risques (climatiques, économiques et politiques) sont plurielles. Les actions prioritaires s'inscriront dans une logique de renforcement de la résilience des pasteurs en s'attaquant aux causes structurelles et conjoncturelles qui affectent la mobilité des éleveurs et de leur bétail. En termes de perspectives à court, moyen et long terme, il s'agira d'activer la mise en œuvre du plan d'action de l'élevage de la CEDEAO, l'opérationnalisation de la réserve régionale d'aliment du bétail de la CEDEAO, de développer des actions de recherche action sur des sources alternatives d'aliment du bétail et de formuler, puis mettre en œuvre un programme régional d'investissement pastoral.

Les chantiers du Réseau Billital Maroobe

- Production annuelle d'une note sur la configuration de la campagne agropastorale ;
- dialogue et plaidoyer régulier avec les États et les institutions sous régionales (CEDEAO, CILSS, UEMOA) ;
- conduite de plusieurs initiatives sur la problématique de l'aliment bétail (stratégie de stockage régionale, filière aliment bétail) ;
- travail de capitalisation sur la contribution de la société civile pastorale aux processus des législations pastorales ;
- structuration régionale des organisations pastorales avec focus sur le Tchad et le Togo.