

**EXPERIENCES DE SOUTIEN AUX ELEVEURS LORS DES CRISES PASTORALES : COMMENT
RENFORCER LA RESILIENCE DES SOCIETES PASTORALES ?**

Oussouby Touré, pastoraliste, Sénégal, oussoubytoure@gmail.com

Résumé

La définition de mécanismes appropriés de ciblage des groupes vulnérables est indispensable si l'on veut apporter une aide d'urgence aux populations en insécurité alimentaire et appuyer de façon efficace la relance post-crise des économies des ménages ruraux pauvres. Pour les institutions chargées de la prévention et de la gestion des crises alimentaires, le ciblage consiste à : (i) définir des indicateurs pertinents de vulnérabilité des populations face à l'insécurité alimentaire ; (ii) collecter régulièrement les données permettant de renseigner ces indicateurs ; et (iii) identifier les ménages concernés en vue de les classer en catégories selon le degré de vulnérabilité des groupes. La mise en place d'un système de ciblage géographique et socioéconomique fiable pose des défis importants. En effet, plusieurs insuffisances sont inhérentes aux méthodes de mesure de la vulnérabilité qui sous-tendent les stratégies de ciblage des ménages vulnérables. Pour l'essentiel, ces insuffisances portent notamment sur :

- *l'attention insuffisante accordée aux paramètres socioculturels ; ce qui conduit à appliquer la même méthode d'analyse de la vulnérabilité à des producteurs ruraux ayant des profils différents (agriculteurs/éleveurs, sédentaires/transhumants, etc.) ;*
- *la prise en compte relativement faible de l'environnement du ménage dans l'analyse de la vulnérabilité (zone de résidence, modes d'occupation de l'espace et d'accès aux ressources naturelles, etc.).*

Compte tenu de toutes ces contraintes, les démarches classiques de ciblage s'avèrent le plus souvent peu pertinentes lorsqu'il s'agit d'intervenir en milieu pastoral ou agropastoral. En effet, les responsables des dispositifs publics ne s'intéressent pas à la question centrale qui concerne la détermination du seuil de viabilité pastorale pour résister à la sécheresse et relancer les économies des ménages lorsque les pluies reviennent. Aucun effort n'est entrepris par ces acteurs institutionnels pour analyser la double logique qui sous-tend le comportement des pasteurs : (i) reconstituer le troupeau, en période favorable, en réduisant au strict minimum les ventes ; et (ii) disposer d'un effectif d'animaux, variable selon les contextes, qui puisse assurer une garantie minimale.

Pour être réellement efficaces, les interventions mises en œuvre par les dispositifs publics pour appuyer les ménages pastoraux confrontés aux crises doivent s'inscrire dans une logique de complémentarité par rapport aux stratégies d'adaptation des éleveurs. La présente communication s'attache à analyser deux questions importantes :

- *quels sont les ressorts sur lesquels s'appuient les pasteurs et agropasteurs en période de sécheresse pour assurer le maintien de leur activité d'élevage ?*
- *quelle est l'efficacité de ces leviers au regard de la durabilité des systèmes d'élevage concernés ?*

La prise en compte de la vulnérabilité pastorale, un combat au cœur de l'action du Réseau Billital Maroobé

Le Réseau Billital Maroobé (RBM) a conduit une étude sur la perception de la crise pastorale de 2009 au Sahel à partir de la consultation directe des pasteurs et agropasteurs dans quatre pays qui ont été durement affectés par la sécheresse (Tchad, Niger, Mali et Burkina Faso). Ce bilan de la crise pastorale a permis de développer des réflexions et discussions articulées autour de quatre axes majeurs : (i) l'évaluation de l'impact socioéconomique de la crise alimentaire dans les pays cités ; (ii) l'analyse de la portée et des limites des réponses apportées par les États ; (iii) l'évaluation de l'efficacité des stratégies d'adaptation développées par les éleveurs ; et (iv) la définition d'un cadre d'action en matière de plaidoyer pour renforcer l'efficacité des dispositifs de prévention et de réponse aux nouvelles crises.

Dans le prolongement de ce travail, le Réseau a lancé un deuxième chantier important en 2012 qui intègre, entre autres, l'établissement d'un bilan critique des interventions menées en zone pastorale par les dispositifs publics de prévention et de gestion des crises et les organisations d'éleveurs dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Niger et Nigeria). Les réflexions concertées qui ont été menées dans le cadre de cette étude se sont orientées dans trois directions principales :

- comment fournir un soutien rapide, renforcé et mieux ciblé aux ménages de pasteurs vulnérables en période de crise pastorale ?
- comment protéger les moyens d'existence des éleveurs qui sont confrontés à des sécheresses de plus en plus rapprochées ?
- comment mettre en place des jalons permettant de renforcer la résilience des systèmes pastoraux ?

Cette étude a démontré l'intérêt que présente l'élargissement du champ de la réflexion sur les crises pastorales au contexte politique et socioculturel. En effet, la recherche de solutions structurelles pouvant favoriser une meilleure adaptation des systèmes pastoraux aux risques majeurs ne peut pas être confinée au seul domaine technique. Elle doit questionner, d'une part, les relations sociales qui constituent des déterminants importants pour la mise en œuvre des solutions envisagées et, d'autre part évaluer leurs impacts potentiels sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles. La principale limite de l'étude réside dans le fait que les matériaux qui ont été collectés par les consultants nationaux sont incomplets et de qualité hétérogène. Compte-tenu de ces limites, il a fallu recourir à des données secondaires issues d'évaluations de projets, tout en sachant que les méthodologies adoptées dans le cadre de ces exercices ne sont pas toujours explicitées.

La détermination du seuil de viabilité pastorale, une exigence faiblement prise en compte dans les stratégies de ciblage

La définition de mécanismes appropriés de ciblage des groupes vulnérables est indispensable, si l'on veut apporter une aide d'urgence aux populations en insécurité alimentaire et appuyer de façon efficace la relance post-crise des économies des ménages ruraux pauvres. Pour les institutions chargées de la prévention et de la gestion des crises alimentaires, le ciblage consiste à : (i) définir des indicateurs pertinents de vulnérabilité des populations face à l'insécurité alimentaire ; (ii) collecter régulièrement les données permettant de renseigner ces indicateurs ; et (iii) identifier les ménages concernés en vue de les classer en catégories, selon le degré de vulnérabilité des groupes.

La mise en place d'un système de ciblage géographique et socioéconomique fiable pose des défis importants. En effet, plusieurs insuffisances sont inhérentes aux méthodes de mesure de la vulnérabilité qui sous-tendent les stratégies de ciblage des ménages vulnérables. Pour l'essentiel, ces insuffisances portent notamment sur le fait que :

- l'attention accordée aux paramètres socioculturels est insuffisante ; ce qui conduit à appliquer la même méthode d'analyse de la vulnérabilité à des producteurs ruraux ayant des profils différents (agriculteurs/éleveurs, sédentaires/transhumants, etc.) ;

- l'environnement du ménage est faiblement pris en compte dans l'analyse de la vulnérabilité (zone de résidence, modes d'occupation de l'espace et d'accès aux ressources naturelles, etc.).

Compte tenu de toutes ces contraintes, les démarches classiques de ciblage s'avèrent le plus souvent peu pertinentes, lorsqu'il s'agit d'intervenir en milieu pastoral ou agropastoral. En effet, les responsables des dispositifs publics ne s'intéressent pas à la question centrale qui concerne la détermination du seuil de viabilité pastorale pour résister à la sécheresse et relancer les économies des ménages, lorsque les pluies reviennent.

Pour corriger les faiblesses inhérentes aux mécanismes de ciblage, des efforts ont été entrepris à partir de 2009 pour affiner les méthodologies d'analyse de la vulnérabilité et de ciblage des zones et des populations en insécurité alimentaire. Cela s'est traduit par la mise au point d'un nouvel outil d'analyse multisectorielle de la sécurité alimentaire basée sur le Cadre Harmonisé Bonifié (CHB). Le CHB, qui est censé servir de cadre de référence pour tous les partenaires techniques et financiers, intègre plusieurs indicateurs relatifs à l'activité d'élevage, notamment : (i) la production animale (variation par rapport à la moyenne quinquennale, part de la production du département dans la production totale) ; (ii) les revenus tirés de l'élevage (variation par rapport à la moyenne quinquennale) ; (iii) les dangers (épizooties) ; et (iv) les avoirs relatifs aux moyens d'existence (évolution des effectifs animaux, disponibilité et accessibilité du pâturage)¹.

Dans la même logique, certaines institutions internationales, ONG et organisations professionnelles d'éleveurs ont cherché à améliorer les démarches de ciblage socioéconomique des ménages pastoraux confrontés aux sécheresses. Dans ce cadre, des expériences intéressantes ont été menées au Niger par plusieurs structures.

Tableau n°1 : Principaux critères de ciblage définis par les ONG et les organisations d'éleveurs

ACH	CARE	ACTED
Ménage pastoral vulnérable ayant perdu beaucoup d'animaux ; Taille et composition du ménage ; Femme chef de ménage sans ressources et ayant des enfants à charge ; Ménage pastoral dirigé par une personne handicapée ou âgée ; Ménage pasteur endetté (endettement chronique).	Nombre d'animaux sauvés par le pasteur (gros et petits ruminants) ; Sexe du chef de ménage ; Age du chef de ménage.	Ménage ayant perdu la totalité de son cheptel ; Femme chef de ménage ou personne handicapée ; Ménage sans soutien social pour la reconstitution du cheptel ; Ménage possédant moins de 30 unités productives ; Ménage dont 50% des membres sont des dépendants ; Ménage endetté ayant moins de 30 unités productives.
KARKARA	OXFAM	CESAO
Sexe du chef de ménage ; Nombre d'animaux en sa possession ; Nombre d'animaux perdus ;	Nombre d'animaux par pasteur sinistré ; Sexe du chef de ménage ; Age du chef de ménage ;	Etre présent dans la zone ; Nombre réduit du cheptel restant et absence d'autres sources de revenus ; Femme seule ou personne

¹ Les défis qui se posent dans le cadre d l'application du CHB concernant : (i) l'appropriation des méthodologies et des outils par l'ensemble des acteurs, ainsi que l'élaboration d'une charte sur la qualité des données statistiques ; et (ii) la prise en charge des coûts liés au déploiement à grande échelle de l'outil.

Age du chef de ménage ; Nombre de personnes à charge ; Existence d'une autre source de revenu.	Composition et taille du ménage ; Personne en situation de handicap ; Autre source de revenus ; Niveau d'endettement ; Niveau d'équipement du ménage.	handicapée chef de ménage ; Taille du ménage ; Femme veuve/divorcée.
AREN	Synthèse	
Famille nombreuse ; Personne handicapée ; Veuves avec famille nombreuse ; Personne âgée avec famille nombreuse ; Faible production agricole et/ou pastorale ; Femme chef de ménage.	Classe de vulnérabilité du ménage (nombre d'animaux sauvés, autres activités pratiquées, autres sources de revenus) ; Sexe du chef de ménage (femme, chef de ménage) ; Caractéristiques des ménages (taille, personne handicapée, chef de ménage, nombre d'enfants à charge) ; Ménage pastoral endetté.	

Les démarches adoptées par CARE, CESAO et KARKARA s'appuient sur la tenue d'une assemblée villageoise, en vue de garantir la transparence et l'équité dans la conduite de l'exercice de ciblage des bénéficiaires. La communauté est invitée à dresser la liste des personnes vulnérables, en se basant sur des critères préalablement établis par les participants à l'assemblée villageoise (ciblage communautaire). Cette liste permet de procéder au ciblage à l'aide d'un «*score de ciblage*», communément appelé «*proxy-means testing*». La démarche développée par les programmes soutenus par le FIDA au Niger met l'accent sur : (i) l'auto-ciblage des bénéficiaires ; (ii) la mise en œuvre de mesures proactives destinées à renforcer les capacités des groupes cibles afin qu'ils puissent influencer les décisions et orienter les flux de ressources ; et (iii) la participation des personnes qui sont souvent exclues (ou qui s'excluent elles-mêmes des processus décisionnels)².

On retiendra en conclusion que les mécanismes de ciblage couramment utilisés lors des périodes de crise pastorale comportent des limites liées à la faible prise en compte de la situation spécifique des éleveurs mobiles, en vue de définir des appuis appropriés tels que :

- des actions d'anticipation de la crise pastorale (délimitation des couloirs de passage, aménagements pastoraux dans les zones transfrontalières, vente anticipée des animaux, etc.) ;
- des actions d'atténuation susceptibles d'avoir un impact durable sur l'activité d'élevage et les conditions de vie des ménages pastoraux ;
- des actions de reconstitution des moyens de production après la crise.

Des outils d'intervention qui engendrent un impact à géométrie variable

Les données collectées dans le cadre des enquêtes montrent que des efforts importants ont été déployés pour mettre au point une large gamme d'outils d'intervention en milieu pastoral. On constate que les types d'actions les plus couramment menées reproduisent pour l'essentiel des schémas mis au point dans les zones agricoles :

² L'adoption de la démarche d'auto-ciblage participatif permettrait d'offrir aux ménages pastoraux démunis des appuis complémentaires portant sur l'assurance contre la mortalité du bétail en période de crise pastorale. Dans cette perspective, il conviendrait de s'inspirer de l'expérience pilote qui est tentée actuellement au Kenya dans le cadre du «*programme d'assurance sur le bétail basée sur l'indice (IBLI)*».

- le premier type d'intervention s'inscrit dans une logique de développement à long terme visant à consolider les économies des ménages pastoraux, à travers : (i) la réhabilitation du potentiel productif (le troupeau) ; (ii) la sécurisation des économies domestiques ; (iii) la mise en place d'infrastructures de production et de commercialisation ; et (iv) le renforcement des capacités des communautés pastorales et de leurs organisations socioprofessionnelles en les outillant par la formation et l'information ;
- la deuxième logique vise à parer à l'urgence pour permettre aux éleveurs de faire face aux difficultés rencontrées en période de crise. Ces interventions d'urgence s'appuient sur plusieurs leviers, notamment : (i) la facilitation de l'accès à l'aliment de bétail (distributions gratuites ou vente à prix modéré) ; (ii) la mise en place de fonds pour l'achat d'animaux ; (iii) la réalisation de travaux collectifs (récupération des terres dégradées, reboisement, ouverture de pare-feux, etc.) sur la base des mécanismes de « *cash for work* » ou « *food for work* » ; (iv) l'utilisation du mécanisme du « *cash transfer* » et ; (v) la distribution de blocs multi-nutritionnels (apport en sel minéraux pour les animaux).

On retiendra en résumé que dans la plupart des zones sahéliennes, deux outils d'intervention sont les plus couramment utilisés pour faire face aux crises pastorales. Il s'agit de :

- la facilitation de l'accès des éleveurs à l'aliment de bétail en vue de juguler les effets de la pénurie fourragère sur l'activité d'élevage ;
- la redistribution du cheptel utilisée comme levier pour relancer l'économie domestique et offrir aux ménages de pasteurs, menacés par la précarité, la possibilité de reprendre l'activité d'élevage.

Pour l'essentiel, ces outils d'intervention sont largement appréciés par les pasteurs en raison de leurs effets économiques bénéfiques à court terme (réduction des mortalités animales et des pertes de poids), mais aussi à moyen terme (acquisition d'un noyau de reproducteurs permettant d'atteindre le seuil de la viabilité pastorale). Toutefois, ces effets positifs potentiels ne peuvent se concrétiser que si l'on respecte, de façon stricte, certaines conditions (qualité des aliments de bétail, nombre minimal du lot d'animaux par ménage et qualité des animaux choisis).

Les projets financés par les agences du Système des Nations Unies utilisent souvent le mécanisme de « *food for work* » ou de « *cash for work* » pour la récupération des terres dégradées, le reboisement, l'ouverture de pare-feux, etc. Un tel outil d'intervention permet d'améliorer la situation économique des bénéficiaires grâce à l'obtention de revenus ou de denrées alimentaires. Mais il peut entraîner des effets collatéraux se traduisant par la remise en cause des droits pastoraux exercés sur les parcelles, suite à leur aménagement ou à la plantation de gommiers. Depuis quelques années, les agences onusiennes mettent en œuvre une approche de « *cash transfer* » à vocation de lutte contre l'extrême pauvreté.

Dans le prolongement des efforts entrepris pour améliorer l'efficacité des appuis fournis aux ménages pastoraux, il est indispensable de configurer les types d'outils d'intervention en tenant compte des défis spécifiques à chacune des phases de la crise pastorale, à savoir : (i) la phase de l'alerte précoce et de l'évaluation des besoins (mécanismes d'articulation à établir entre les systèmes communautaires d'alerte précoce et les dispositifs nationaux) ; (ii) la phase de mise en œuvre des interventions en milieu pastoral (focus sur les mécanismes pertinents de ciblage, les types d'actions pouvant générer des impacts significatifs et les dispositifs de coordination des interventions) ; et (iii) la phase d'appui à la relance post-crise des économies pastorales.

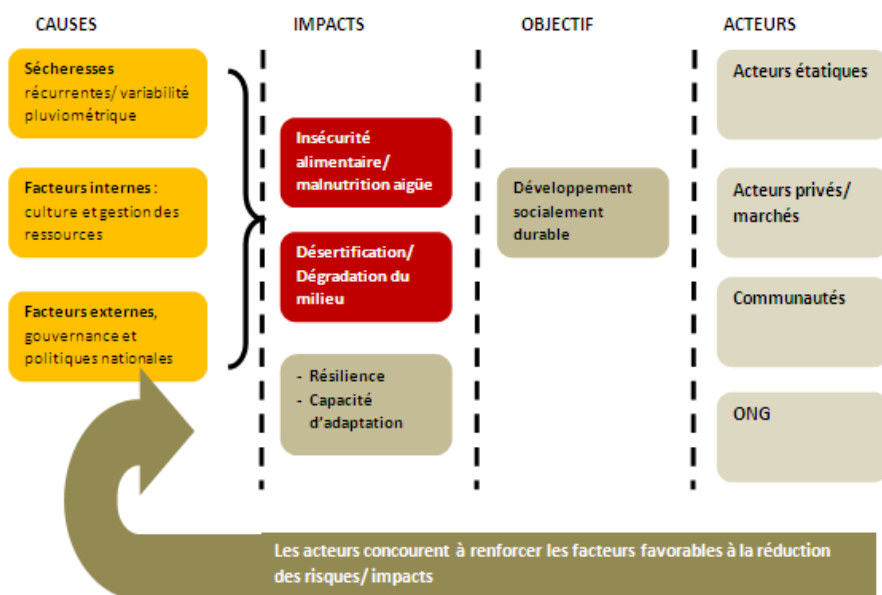
Quelques jalons pour renforcer la résilience des systèmes pastoraux

Les travaux menés par Renaudin et al. (2011)³ dans la région de Bahr El Gazal (ouest du Tchad) ont permis de développer une approche intégrée de renforcement de la résilience des systèmes d'élevage. Ces auteurs se sont évertués à analyser les facteurs internes et externes de résilience des communautés

³ Renaudin, B., et al., 2011. *La résilience des pasteurs aux sécheresses, entre traditions et bouleversements. Les ONG au défi des transhumances*. Tchad, région du Bahr-El-Gazal. Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement.

pastorales face aux sécheresses récurrentes, en vue de proposer des réponses intégrées permettant de renforcer ces facteurs.

Matrice n°1 : facteurs de vulnérabilité et de résilience des communautés pastorales



Source : Renaudin et al., 2011

Opportunités et menaces inhérentes aux facteurs internes de résilience

La vie quotidienne des pasteurs et des agropasteurs est imprégnée d'attitudes, de comportements et de réflexes qui répondent à un souci constant de prévention des risques qui sont liés notamment aux sécheresses. Face à ces aléas, les familles d'éleveurs s'emploient à actionner différents leviers pour se prémunir contre les sécheresses ou pour atténuer les effets qu'elles peuvent induire sur leurs conditions de vie. Pour appréhender ces attitudes adoptées par les éleveurs face aux crises, il conviendrait d'examiner deux questions importantes :

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

En termes d'opportunités, les matériaux collectés dans les différentes zones d'étude permettent d'identifier deux principaux facteurs internes de résilience qui sont liés à :

- la flexibilité et l'aptitude des systèmes d'élevage pastoral à s'adapter aux mutations en cours qui se traduisent par l'intensification des aléas climatiques, économiques et institutionnels ;
- la préservation des mécanismes de solidarité au sein des communautés pastorales (mécanisme de réciprocité dans l'accès aux ressources naturelles, système traditionnel de prêt d'animaux fondé sur l'estime réciproque entre des individus appartenant à la même communauté ou à des communautés ethniques différentes, etc.).

En termes de menaces, les facteurs qui affectent la résilience sont repérables à deux niveaux :

- la contradiction entre les logiques individuelles à court terme et les préoccupations collectives à long terme ; ce qui tend à accentuer la vulnérabilité aux catastrophes des communautés agropastorales et pastorales⁴ ;
- la transformation du système compétitif en une concurrence non maîtrisée pouvant être préjudiciable à la préservation des ressources naturelles à long terme.

Opportunités et menaces inhérentes aux facteurs externes de résilience

En termes d'opportunités, les facteurs externes de résilience sont liés au fait que :

- la promotion du pastoralisme occupe actuellement une place centrale dans le débat sur les stratégies de développement et de gestion des ressources naturelles ; ce qui devrait se traduire par une allocation de ressources financières plus conséquentes pour répondre aux besoins en matière d'aménagements pastoraux, de mise en place d'infrastructures et d'équipements, de renforcement des capacités des éleveurs et pasteurs, etc. ;
- l'engagement des autorités nationales et de leurs partenaires extérieurs à soutenir le processus d'intensification des systèmes d'élevage devrait permettre de tirer profit des opportunités liées à l'augmentation de la demande en produits animaux, de favoriser la conquête de parts plus importantes de marché, mais aussi de répondre aux enjeux fonciers découlant d'une pression accrue sur la terre.

En termes de menaces, deux facteurs principaux affectent la résilience des communautés pastorales :

- d'une part, le fait que dans plusieurs zones pastorales, les institutions publiques sont faiblement représentées et dotées de peu de moyens d'intervention (l'autorité et la présence des Etats ont connu une baisse d'intensité dans ces zones où les défaillances au niveau de la gouvernance politique ont suscité et/ou amplifié les mouvements de rébellion armée) ;
- d'autre part, le fait que les politiques de décentralisation semblent peu adaptées aux contraintes du pastoralisme dans la mesure où elles ne prennent pas en compte la discontinuité de l'espace pastoral qui suppose des modes de gestion spécifiques ; la décentralisation risque de contribuer davantage à la limitation de la mobilité pastorale avec l'instauration d'un système de privatisation de l'accès du bétail transhumant au pâturage.

Conclusion

L'analyse des opportunités et des contraintes inhérentes aux facteurs de résilience permet d'identifier quelques pistes de solution qu'il importe d'explorer. Ces jalons à mettre en place pour progresser concernent principalement :

- l'élaboration d'un guide pratique d'intervention en zone pastorale, en mettant l'accent sur la facilitation de l'accès des ménages de pasteurs aux denrées alimentaires et à l'aliment de bétail ;
- les mécanismes à mettre en place pour favoriser l'appropriation par les pasteurs et agropasteurs de la stratégie régionale de stockage de l'aliment de bétail de la CEDEAO, en vue d'éviter la mise à l'écart des groupes les plus vulnérables (femmes éleveurs, ménages possédant des effectifs animaux réduits, éleveurs les plus mobiles, etc.).

⁴ Les expériences de gestion des ressources naturelles dans les zones pastorales montrent que les pasteurs peuvent engager des négociations sur les modalités d'accès aux ressources et aboutir à des compromis acceptables par tous les usagers des pâturages et des points d'eau. C'est au moment de l'application des règles édictées de façon consensuelle que les problèmes se posent. En effet, chacun cherche des subterfuges pour contourner les règles ou pour se soustraire aux contraintes pouvant découler du respect de ces règles.