



CapEx dans le soutien au développement pastoral

Organisation de la société civile pastorale au Mali

Hamet Cissé, Février 2016

Messages clés

- Une meilleure restructuration du dialogue politique a influencé les acteurs institutionnels (État et partenaires techniques et financiers) dans le soutien aux acteurs et professionnels du secteur de l'élevage.
- Les expériences réussies de terrain ont alimenté le dialogue politique et ont servi de leviers pour influencer les autorités politiques et gouvernementales dans l'élaboration de la politique nationale sur le foncier.
- Il est nécessaire que les organisations professionnelles mettent en place un système permanent de suivi/évaluation pour mesurer les progrès en vue de renforcer les acquis obtenus dans la facilitation de la commercialisation du bétail ou prendre des mesures correctives.
- Il est nécessaire de valoriser les connaissances endogènes des pasteurs combinées aux données scientifiques afin de mettre en place des stratégies durables et d'alerte précoce pour anticiper et gérer les déséquilibres et les épisodes climatiques (incluant l'information sur les marchés), ainsi que pour alimenter le processus de formulation des politiques publiques.
- La diversification des mécanismes de gestion des risques (savoir traditionnel, informations scientifiques, assurance, filets sociaux, éducation, formation) renforce la résilience des systèmes pastoraux.
- La structuration des organisations des pasteurs/éleveurs est un préalable pour les transformations technico-économique et sociopolitique du secteur de l'élevage.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Agriculture and Food Security Network

www.sdc-foodsecurity.ch

With family farmers towards a world without hunger

CapEx au sujet du pastoralisme

Le pastoralisme est pratiqué sur un quart de la surface du globe et fournit une source de nourriture et des moyens de subsistance de millions de personnes, surtout dans les zones qui sont aride ou élevé pour la production fiable de cultures vivrières. Pour la Direction du Développement et la Coopération (DDC) qui travaille dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, le pastoralisme est un domaine clé. Ayant reconnu la valeur de l'apprentissage d'expériences dans la coopération au développement entre les pays et les régions, le Sous-Groupe Pastoralisme dans le réseau de la DDC pour l'agriculture et la sécurité alimentaire a entrepris un processus d'apprentissage interne appelé «Capitalisation des expériences dans le soutien du développement pastoral» (CapEx pastoralisme pour faire court). Les membres du Sous-Groupe ont identifié les questions sur lesquelles ils voulaient en apprendre davantage, de manière à être plus efficace dans le soutien au développement des économies et des moyens de subsistance pastoraux. Pendant le processus CapEx, ils ont compilé des informations et des textes sur des sujets choisis formulées. Cet article est l'un d'une série d'articles qui est ressorti de ce processus. Les articles sont essentiellement destinés à la DDC et ses partenaires au niveau national et régional, en particulier en Afrique de l'Ouest et de l'Est, et le personnel de la DDC en Suisse, mais aussi pour d'autres experts du développement et les donateurs engagés dans le développement du pastoralisme.

Introduction

Avec plus de 10 millions de bovins et 32,7 millions d'ovins/caprins, l'élevage représente un potentiel économique important au Mali. Ce potentiel a permis l'émergence d'organisations et d'associations des professionnels dans le secteur de l'élevage. Les pouvoirs publics (État, institutions nationales et sous régionales, partenaires bilatéraux et multilatéraux) ont aussi accompagné cette organisation des acteurs directs des filières des productions animales.

Ces organisations rendent des services à leurs membres, défendent leurs intérêts tout en influençant les politiques du pays.

Termes clés

Représentativité/Légitimité est relative à la reconnaissance d'une organisation par ses membres et est reconnue par les acteurs institutionnels (État, société civile, partenaires techniques et financiers).

Plaidoyer est une stratégie d'influence basée sur la communication par le moyen d'une argumentation développée pour convaincre une cible en vue de changer des politiques, des pratiques, des comportements, des positions ou des décisions, dans le but d'améliorer une situation donnée.

Lobbying consiste à représenter et défendre les droits ou intérêts des acteurs concernés par une cause auprès des publics cibles susceptibles de prendre des décisions affectant ses intérêts ou droits.

Cas spécifiques

Trois cas spécifiques sont présentés par le bureau de la coopération suisse au Mali. Ces expériences et leçons à tirer ont une dimension nationale et régionale/internationale.

Cas 1 : Plaidoyer relatif aux tracasseries routières dans la commercialisation du bétail sur les axes routiers Mali-Sénégal et Mali-Côte d'Ivoire¹

Le bétail constitue le 3^{ème} produit d'exportation du Mali après l'or et le coton et rapporte entre 55 et 60 milliards de francs CFA (CHF100 millions) par an. Des pays voisins comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal, pour combler leur déficit en produits carnés, importent des animaux principalement du Mali. Les textes communautaires (CEDEAO, UEMOA²) interdisent le prélèvement de taxes et de la TVA (taxe à la valeur ajoutée) sur les produits du cru à l'instar du bétail. Cependant, les taxes sauvages et illicites prélevées par les agents de la sécurité (police, douane, gendarmerie) amputent les revenus des producteurs d'environ 15%. Par ailleurs, la perte de temps au niveau des nombreux postes de contrôle occasionne des pertes (morts de bétail et baisse du poids). Face à cette situation, la FEDEVIM (Fédération Nationale Groupement Interprofessionnel de la filière Bétail - Viande au Mali) et l'ORBV/AOC (Observatoire Régional Bétail Viande de l'Afrique de l'Ouest et du Centre) ont organisé, en 2009, une dynamique campagne à l'endroit de différentes institutions : UEMOA, Conférence des Ministres de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Ministères et Douanes du Sénégal, autorités policières et administratives des pays de la CEDEAO. Avec l'appui technique de certains partenaires (dont la SNV et l'USAID³), ils ont mis en œuvre une stratégie de plaidoyer sur les conséquences des tracasseries à l'endroit des décideurs et des médias. Les résultats concrets obtenus sont : suppression de la loi portant taxes administratives sur les axes routiers nationaux du Mali - Kayes, Bamako - Diboli (frontière du Sénégal), Niéna - Bamako - et baisse significative des taxes sauvages (75%), révision des textes avec réduction des postes de contrôle de 30 à 3 sur l'axe Diboli (frontière du Mali) - Dakar au Sénégal.

Leçons apprises : i) en montrant le lien entre les taxes sauvages et le coût de production ou d'investissement, les organisations professionnelles ont pu montrer aux Gouvernements les liens dynamiques entre la baisse des taxes et la lutte contre la pauvreté ; ii) faute de mise en place d'un système de suivi permanent des actions menées, les choses ont repris de plus belle aujourd'hui ; iii) une meilleure implication des organisations régionales (ROPPA, APESS, RBM⁴) peut pérenniser les résultats obtenus.



ANOPER Bénin réunion en 2014
(Photo : Georges Djohy)



Réunion d'un groupe de pasteurs en Ethiopie
(Photo : Wolfgang Bayer)

¹ Source : SNV (2009) ; « Commerce du bétail : tracasseries sur la route Bamako/Dakar » (vidéo, 14 mn) réalisé par les organisations professionnelles sur la problématique des tracasseries routières.

² CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

³ SNV : Organisation néerlandaise de Développement ; USAID : Agence des États-Unis pour le Développement international

⁴ ROPPA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest ; APESS : Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane ; RBM : Réseau Billital Maroobe

Cas 2 : Plaidoyer sur la crise pastorale 2014–15 dans le Nord du Mali⁵

L'antenne nationale Mali du Réseau des Organisations pastorales en Afrique « Réseau Billital Maroobè » (RBM) anime un système de veille pastorale afin d'alerter les acteurs (pasteurs, organisations non gouvernementales, Etat, partenaires techniques et financiers) à anticiper les réponses aux crises. Cette veille porte sur la situation des pâturages et des points d'eau, le suivi des épizooties, les mouvements des animaux, le suivi des tendances des cours de marchés à bétail, les événements divers (conflits, tracasseries, criquets pèlerins, ...) affectant les pasteurs et agropasteurs. Ce système de veille pastorale a permis de prévoir que la période de soudure 2015 (mai à juillet) peut avoir des conséquences graves sur l'élevage pastoral dans les régions du Centre et du Nord du Mali. Fort de cette alerte, l'antenne nationale du RBM a initié une campagne de plaidoyer avec l'appui de la SNV afin de prévenir les effets de la crise qui se faisait menaçante en milieu pastoral au seuil de la période de soudure 2015. Après une collecte et une analyse des informations sur les indices de la crise, un plan d'action de plaidoyer a été élaboré qui réunit les actions suivantes : mobilisation des éleveurs/pasteurs ; information de l'opinion publique par la tenue des réunions d'information dans les chefs-lieux de régions et à Bamako ; présentations audiovisuelles réalisées, partagées et diffusées par la chaîne de télévision nationale (ORTM) ; messages diffusés dans les radios de proximité, les journaux et Internet ; rencontres avec des députés de l'Assemblée Nationale du Mali ; requêtes adressées à l'Etat aux partenaires techniques et financiers. Au terme de la campagne, des résultats ont été obtenus dans les régions menacées. L'Etat à travers le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a révisé le Plan National de Réponse (PNR) de la période et a diligenté : i) des subventions et distributions gratuites d'aliment bétail en faveur des éleveurs ; ii) des distributions gratuites alimentaires en faveur des ménages les plus démunis ; et iii) des réhabilitations et réalisations de nouveaux points d'eau. Grâce à ces actions, les conséquences de la crise pastorale ont été atténuées. En effet, les premières analyses effectuées par les membres du réseau des pasteurs (RBM) indiquent que l'intervention a permis de : i) mobiliser l'opinion publique et de limiter les effets directs sur les ménages pastoraux ; ii) réduire le taux de mortalité du bétail ; iii) réduire les conflits entre éleveurs autochtones et transhumants dans les zones de fortes concentrations ; et iv) renforcer la reconnaissance des pasteurs comme acteurs dans le système d'alerte pastorale et de prévention ainsi que dans la gestion des crises pastorales.

L'un des points forts du processus a été la mobilisation inédite des membres des organisations pastorales représentées dans les zones particulièrement affectées par la crise pastorale. Au niveau national, la campagne de plaidoyer a abouti à la création d'une « Commission Aliment bétail » liée au Plan National de Réponse.

Leçons apprises : i) Les réponses aux crises et autres chocs en milieu pastoral exigent des solutions et stratégies plus durables qui vont au-delà des réponses d'urgence tout en valorisant le savoir endogène en vue d'alimenter le processus de formulation des politiques ; ii) Pour mieux valoriser le système de veille mis en place par le RBM, il doit être associé aux données scientifiques (par ex. images satellitaires) pour mieux construire le plaidoyer et l'information des pasteurs sur les zones à risques.

Cas 3 : Des parcours à bétail pour prévenir les conflits⁶

La région de Sikasso (Sud du Mali), zone écologique la plus favorable aux cultures arables, est devenue aussi un territoire d'élevage et de transhumance. Avec la croissance démographique et l'augmentation de la demande alimentaire, les ressources de la région sont très sollicitées et leur exploitation est un enjeu grandissant pour le développement du pays. La concentration des zones productives et les intérêts divergents des différents utilisateurs des ressources naturelles conduisent trop souvent à des conflits, notamment entre pasteurs et agriculteurs.

Les défis à relever pour pacifier les relations entre les différents utilisateurs et rendre l'accès aux ressources plus équitables sont des priorités pour la Coopération Suisse (DDC) qui a initié le programme AVAL (Aménagement et valorisation pacifique des espaces et du foncier agricole dans la région de Sikasso) qui a été exécuté sous le mandat de Helvetas Swiss Intercooperation de 2010 à

⁵ Source : ORTM (2015) ; ACTED (2014) ; AVSF (2014) ; SAP/FEWS Net/PAM/VAM (2015)

⁶ Source : HSI (2013) ; Conventions locales de gestion des ressources naturelles ; Schémas et plans pastoraux.

2013. Ce programme a facilité les échanges entre les différents acteurs et accompagné l'administration locale dans la prévention et la gestion des conflits. Les parcours à bétail font partie de ces outils/instruments qui offrent un cadre réglementaire pour l'utilisation des ressources et fixent les droits et devoirs de chacun sur une base négociée. Pour cela, le programme a stimulé les processus et les concertations entre les collectivités territoriales, les organisations paysannes, la Chambre d'Agriculture et les organisations professionnelles des éleveurs/pasteurs. Les concertations ont abouti à des conventions d'accès et d'exploitation, à partir des us-et-coutumes et l'histoire des différents espaces concernés. Ensuite, ces parcours ont été validés par l'obtention d'un classement administratif leur conférant une protection foncière et un statut légal et matérialisés par des balises.

Les principaux effets obtenus concernent : i) la mobilité sécurisée du cheptel grâce au balisage de 350 km de pistes pastorales et la réalisation d'infrastructures de soutien ; ii) la diminution notable des conflits entre les différents usagers dans la région (en 2013, réduction de 75% des conflits entre agriculteurs et éleveurs – 19 conflits gérés) ; iii) l'appropriation du processus par l'ensemble des acteurs régionaux et locaux ; et iv) l'adoption et la vulgarisation des procès-verbaux de conciliation par les services juridiques.

Leçons apprises : i) L'inclusion de tous les acteurs (collectivités, services techniques de l'État, éleveurs/pasteurs, agriculteurs, autorités traditionnelles, etc.) permet de prévenir et de mieux gérer les conflits liés à l'accès et à l'exploitation des ressources naturelles ; ii) La sécurisation des parcours a influencé positivement le niveau national pour la gestion des conflits transfrontaliers (cas de la crise foncière entre les populations de Yanfolila avec la Guinée) et l'application des textes sur la transhumance et le classement des pistes dans d'autres localités. Cette expérience a montré qu'il était possible d'influencer la politique nationale sur le foncier au Mali, à travers l'alimentation du dialogue de la politique foncière grâce aux expériences de terrain ; iii) La durabilité des schémas et plans pastoraux repose sur la réalisation d'infrastructures de soutien et d'une législation adaptée.

Leçons pour la coopération au développement

3.1 Analyse de la situation

Les organisations de pasteurs sont confrontées aux situations suivantes : perturbation des circuits de transhumance et de commercialisation du bétail, diminution des revenus, conflits liés à l'accès aux ressources pastorales (eau, pâturages, accès au marché), crise pastorale (mauvaise pluviométrie et manque de pâturages et points d'abreuvement pour les animaux), faible investissement public dans le secteur, faible accès au crédit, expertise technique, faible mise en œuvre des politiques pastorales et faible prise en compte de la spécificité de la mobilité du cheptel dans les plans de développement des collectivités territoriales et les schémas d'aménagement, et insécurité dans le Centre et le Nord du Mali. Par ailleurs, elles peinent à renforcer la gouvernance à leur sein et leur autonomisation.

Pour faire face à ces contraintes, les organisations essaient d'influencer les politiques et pratiques en menant – avec plus ou moins de succès – des actions de plaidoyer sur certaines questions/enjeux cruciaux : délivrance des intrants, élaboration et respect des textes législatifs en lien avec le secteur, alerte/prévention, et appui dans les crises et catastrophes. En outre, elles s'impliquent dans la structuration, l'information et la formation de leurs membres en vue d'améliorer la qualité des produits pastoraux et d'être compétitifs sur les marchés.

Plusieurs organisations et structures de coopération accompagnent, à travers des projets/programmes, les organisations professionnelles à développer des visions et stratégies propres, à négocier et à influencer les politiques, à rendre des services à leurs membres et à représenter leurs membres et à rendre compte. Les principaux partenaires techniques et financiers avec lesquels des partenariats de coopération, d'échange de savoir et d'apprentissage sont : Coopération Technique Belge, Coopération Suisse, USAID, Coopération Hollandaise, Coopération Danoise, la Banque Africaine de Développement, le FIDA (Fond international de développement agricole) et la FAO. Ce partenariat peut s'établir aussi avec certaines organisations non gouvernementales (ONG) internationales : AVSF (Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières), VSF (Vétérinaires Sans Frontières) Belgique, VSF Suisse, SNV (ONG néerlandaise), CISV (Communauté Engagement Service Volontariat, ONG italienne), les instituts de recherche (comme l'Institut du Sahel

et l'Institut d'économie rurale du Mali). Au niveau sous régional, les partenaires peuvent être l'UEMOA, le CILSS⁷ et la CEDEAO.

3.2 Des points d'entrée pour la coopération au développement

Pour développer les filières d'élevage et renforcer la résilience des populations pastorales, les actions/enjeux suivants sont : i) renforcement organisationnel et institutionnel par un appui direct aux organisations des pasteurs (élevage au sens large) ; ii) renforcement des mécanismes de prévention et de gestion des risques liés au pastoralisme par la consolidation du savoir traditionnel des pasteurs avec les informations scientifiques (données météorologiques, etc.) et la prise en compte d'autres mécanismes (assurance, filets sociaux, éducation, formation) pour renforcer cette résilience ; iii) la promotion des chaînes de valeur des produits d'élevage ; iv) la prise en compte de la dimension régionale pour la mobilité du cheptel et l'accès au marché ; v) l'accompagnement de l'État et des institutions régionales sur le plan institutionnel dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies.

Les (agro)pasteurs organisés dans des faïtières locales, nationales et régionales doivent bénéficier des interventions des différents partenaires (État, agences de coopération, institutions régionales).

3.3 Interaction avec des processus politiques

Dans le cas du Mali, les interventions des agences de développement peuvent s'inscrire à deux niveaux :

1. L'accompagnement du Gouvernement dans le cadre du renforcement de la résilience du pastoralisme en particulier et de la modernisation des filières d'élevage en général, par la mise en œuvre des programmes d'investissements, du financement du secteur, d'une meilleure dissémination et application des textes (charte pastorale entre autres) et de l'amélioration des mécanismes de soutien aux systèmes pastoraux ;
2. Le dialogue politique entamé entre les partenaires techniques et financiers et les organisations faïtières des pasteurs et d'élevage pour mieux cibler les enjeux et défis et les actions à entreprendre pour développer les différentes filières : ce processus va permettre aux partenaires techniques et financiers d'élargir le dialogue avec les organisations professionnelles et de mieux cibler les soutiens comme la prévention et la gestion des crises pastorales, la structuration des faïtières, le développement du leadership et de la gouvernance au sein des organisations pastorales, l'autonomisation, la représentativité et le développement des compétences (éducation, formation) et des connaissances des organisations.

3.4 Principes de base pour mener ce processus de coopération

Les principes de base pour le succès de ce processus doivent s'appuyer sur les éléments suivants : représentativité, équité, redevabilité, leadership, innovation, bonne gouvernance et autonomisation, capacités de négociation / médiation, et concertation inter- et intra-organisationnelle avec prise en compte de toutes les catégories d'éleveurs-pasteurs respectant l'équité (femmes et jeunes). Les actions/mesures qui peuvent servir comme principe de « l'effet levier » : le plaidoyer basé sur les faits prouvés et documentés avec les données scientifiques et la recherche.

⁷ CILSS : (Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel)

Références

- ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement). 2014. Enquête pastorale dans le cercle de Ménaka : report d'évaluation présenté a FAO.
- AVSF (Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières). 2014. *Actes du Colloque National pour la création d'un environnement propice au développement durable du pastoralisme au Mali* (https://www.avsf.org/public/posts/1675/actes_colloque-national_pastoralisme_mali_2014_vf.pdf).
- AVSF. 2015. Rapport de synthèse des enquêtes EMMA⁸, pâturages, hydraulique et rapport de suivi des marchés.
- FEBEVIM (Fédération Nationale Groupement Interprofessionne de la filière Bétail-Viande au Mali) / AOPP (Association des organisations professionnelles paysannes). 2012. Sécurisation du cheptel : conférence de presse et vidéo sur les vols du bétail.
- FEBEVIM. 2009. Note de plaidoyer et vidéo reportage sur la commercialisation du bétail : les Tracasseries Routières – Axe Bamako–Dakar.
- HSI (Helvetas Swiss Intercooperation). 2013. Capitalisation des expériences des programmes AVAL et APEL⁹ dans la région de Sikasso.
- Inter-réseaux Développement rural. 2008. Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest: Potentialités et défis. Issy-les-Moulineaux : CEDEAO / OCDE / CSAO. (www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/ressources-par-pays/article/elevage-en-afrique-de-l-ouest).
- ORTM. 2015. Note de plaidoyer diffusée par l'organisation et vidéo / reportage réalisé par l'ORTM.
- Programme AVAL. 2012. Schémas et plans d'aménagements pastoraux des cercles de Koutiala, Sikasso, Kadiolo et Yorosso.
- RBM (Réseaux Biletal Maroobé). 2015. Antenne nationale du Mali : Note de plaidoyer sur la crise pastorale au Nord du Mali.
- RBM. 2012. Déclaration de l'atelier sous-régional de Niamey sur le bilan et la stratégie d'amélioration de l'accès des pasteurs à l'aliment du bétail (www.oecd.org/fr/csao/dossiers/D%C3%A9claration%20atelier%20Niamey-1.pdf).
- RBM. 2012. Filières d'approvisionnement en aliments de bétail en Afrique de l'Ouest : stratégie de mise en place de la réserve régionale. Niamey : RBM (www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Rapport_synthese_filiere_approvisionnement_aliments_betail_07_11_2012-2.pdf).
- SNV. 2009. Document de capitalisation d'expériences : Plaidoyer contre les taxes illicites : la FEBEVIM influence les transactions du marché en faveur des éleveurs/pasteurs.
- SAP (Système d'Alerte Précoce) / FEWS Net (Réseau de systèmes d'alerte précoce contre la famine) / PAM (Programme Alimentaire Mondial) / VAM (Analyse de la Sécurité Alimentaire). 2015. Appréciation de la situation alimentaire et pastorale dans le Nord du Mali.

Remerciements

CapEx pastoralisme est une activité de la Sous-Gruppe Pastoralisme du réseau Agriculture et sécurité alimentaire de la DDC. Ce processus d'apprentissage a été coordonné par un groupe restreint comprenant Marc Bloch, Felix Fellmann, Manuel Flury, Pascal Rouamba et Laurence von Schulthess et a été facilitée par Ernst Bolliger et Ann Waters-Bayer. Ce mémoire a été rédigé par Hamet Cissé (hamet.cisse@eda.admin.ch), avec le coaching par Djibril Diani, et a été examiné par les participants à l'atelier CapEx les 9–13 novembre 2015 à Isiolo, Kenya. Éditeur : Ann Waters-Bayer. Mise en page : Martina Hickethier. Publié par le Direction du Développement et de la Coopération (DDC), la Coopération Globale / Programme Global de Sécurité Alimentaire, Berne, 2016. Photo de la couverture : Femmes pastorales éthiopiennes ont créé leur propre groupe pour la vente des produits laitiers (Photo : Tesfahun Fenta).

⁸ EMMA : Emergency Market Mapping and Analysis

⁹ APEL : Programme d'appui à la promotion de l'économie locale