



DES POLITIQUES QUI FONCTIONNENT POUR LES ENVIRONNEMENTS PASTORAUX
UNE REVUE COUVRANT SIX PAYS, DES IMPACTS POLITIQUES POSITIFS SUR LES
ENVIRONNEMENTS PASTORAUX

Nairobi 2008
L'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable (WISP)
Un projet de la Global Environment Facility, mis en oeuvre par le PNUD et exécuté par l'UICN

DES POLITIQUES QUI FONCTIONNENT POUR LES ENVIRONNEMENTS PASTORAUX
UNE REVUE COUVRANT SIX PAYS, DES IMPACTS POLITIQUES POSITIFS SUR LES
ENVIRONNEMENTS PASTORAUX

Nairobi 2008

L'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable (WISP)

Un projet de la Global Environment Facility, mis en oeuvre par le PNUD et exécuté par l'UICN

CONTEXTE DE L'ETUDE

Les milieux arides couvrent environ 40% de la surface terrestre, et ils sont particulièrement sensibles à la dégradation des terres ; alors que 10-20% des milieux arides sont déjà dégradés. Souvent, cette dégradation est attribuée au surpâturage et à la mauvaise gestion des ressources par les pastoralistes. Mais au cours de la décennie écoulée, cette conviction a été récusée de manière continue, et au contraire, la dégradation est attribuée à une combinaison de contraintes liées au pastoralisme et qui sont : les restrictions imposées à la mobilité, la privatisation des terres, et la substitution du pastoralisme par des formes moins durables d'élevage du bétail. Les recherches montrent que lorsque la mobilité et les institutions locales de gestion des terres sont maintenues, cela peut avoir pour résultat la conservation de la biodiversité et la gestion durable des terres.

De plus en plus de personnes considèrent le pastoralisme comme étant la forme la plus viable de production et d'utilisation des terres dans les milieux arides. Mais il est aussi reconnu que les pastoralistes n'arrivent pas à utiliser tous leurs potentiels à cause des démotivations juridiques, sociales et politiques, ainsi que des barrières à la mobilité du bétail et à la gestion commune des pâturages. En particulier, les politiques gouvernementales tendent à se fonder sur l'opinion selon laquelle le pastoralisme est intrinsèquement dangereux pour l'environnement et économiquement irrationnel. En conséquence, un certain nombre de gouvernements ont adopté des objectifs politiques de sédentarisation des pastoralistes et de transformation du pastoralisme. Le lien entre ces politiques et la dégradation environnementale a été clairement démontré ; ce qui a conduit à l'hypothèse que si ces contraintes politiques étaient inversées, le pastoralisme peut devenir un outil pour inverser la dégradation des terres. S'il existe une abondante littérature expliquant comment les contraintes politiques font obstacles au développement durable du pastoralisme, peu de recherches ont été menées pour savoir si la situation peut être réversible.

Afin de vérifier cette hypothèse, WISP a travaillé avec six (06) organisations partenaires en Bolivie, en Mongolie, au Niger, au Soudan, en Suisse, et en Tanzanie. Chacun de ces partenaires a produit un rapport montrant des résultats environnementaux positifs par suite de changements politiques favorables au pastoralisme mobile. Aucun conseil n'a été donné quant à la sélection des politiques à faire ; par conséquent, les politiques promouvant l'amélioration environnementale étaient différentes d'un pays à l'autre, bien que des points communs aient émergés. Même si tous les pays ont rapporté des défis substantiels restant à relever pour assurer les moyens d'existence des pastoralistes et pour promouvoir de manière durable la gestion foncière, ils ont cependant relevé des acquis réalisés suite à des changements politiques ayant, de manière intentionnelle ou non, permis la gestion des ressources naturelles pastorales.

L'INITIATIVE MONDIALE POUR LE PASTORALISME DURABLE

L'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable (WISP) est une initiative mondiale de plaidoyer et de renforcement de capacités. Elle soutient l'autonomisation des pastoralistes afin de leur permettre de gérer durablement les ressources des milieux arides, et cherche une plus grande reconnaissance de l'importance du développement pastorale durable en vue, à la fois, de réduire la pauvreté et de prévenir la dégradation. WISP a été mise en place avec l'idée que le pastoralisme mobile est indispensable pour la gestion durable des milieux arides, mais son rôle dans la prévention de la dégradation des terres est sapé par des contraintes d'ordre politique. WISP est un réseau mondial conçu pour autonomiser les pastoralistes afin qu'ils gèrent durablement les ressources des milieux arides et qu'ils fassent la démonstration que leur système d'utilisation des terres et de production est un moyen efficace et efficient d'exploitation des ressources naturelles des milieux arides du monde.

Actuellement, WISP est financé par la Facilité Environnementale Mondiale (FEM), mais elle bénéficie également de l'appui financier du Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA) et de Oxfam GB. Elle est mise en œuvre par le PNUD et exécutée par l'UICN (l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature). Elle opère à travers des partenariats aux niveaux mondial, régional et national afin de promouvoir un partage du savoir conduisant à la mise en place de politiques, mécanismes juridiques et systèmes d'appui favorables à un développement pastoral durable. WISP fournit au pastoralisme les arguments sociaux, économiques et environnementaux pour améliorer les perceptions sur le pastoralisme en tant que système viable et durable de gestion des ressources.

Pour plus d'informations, visitez le site Web www.iucn.org/wisp

REMERCIEMENTS

Cette étude a été possible grâce à l'importante contribution des six pays partenaires¹ : SAVIA (Bolivie), l'Initiative pour une Conservation Centrée sur les Personnes (IPECON, Mongolie), l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger (AREN, Niger), The Pastoralist Society Sudan (PAS, Soudan), the European Forum for Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP, Suisse), et le Pastoralist Indigenous NGO Forum (PINGOS, Tanzanie). Les six partenaires ont été appuyés par le consultant du projet, Practical Action, qui a aussi commencé la rédaction du présent rapport de synthèse. Le financement du projet a été assuré par la Global Environment Facility à travers le bureau pays du PNUD Kenya. Des fonds supplémentaires en faveur du Soudan ont été fournis par la FAO IGAd Livestock Policy Initiative. Ce rapport a fait l'objet d'une revue par des pairs membres de l'Alliance Mondiale pour les Peuples Indigènes Mobiles (WAMIP: <http://www.wamip.org/>), et nous sommes particulièrement reconnaissants à Sanna Ojalamm, Caroline Upton et Agnès Ganou

TABLE DES MATIERES

Résumé exécutif	iv
Introduction	6
Le pastoralisme en tant qu'outil de conservation	7
Le pastoralisme	7
Les milieux arides.....	7
Le pastoralisme en tant que conservation dans les milieux arides	9
Les déterminants de la conservation pastorale	10
Les politiques nationales et l'environnement pastoral	11
Les conflits d'intérêt en matière d'élaboration de politiques.....	12
Les politiques en matière d'environnement	12
Le régime foncier.....	13
Les politiques d'amélioration de la gouvernance locale	15
Les politiques d'appui à la mobilité.....	16
Les politiques d'appui à la croissance économique durable	18
L'influence politique internationale	18
Le Sommet de la Terre et la Commission Brundtland	18
La Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (UNCCD).....	19
En quoi la UNCCD crée-t-elle un impact sur les pastoralistes ?	19
La Convention des Nations Unies sur la Biodiversité (UNCBD)	21
En quoi la UNCBD crée-t-elle un impact sur les pastoralistes?	22
Recommandations en faveur du soutien des politiques soutiennent au pastoralisme durable	23
La protection du régime foncier pastoral et la promotion des approches inclusives à la gestion des ressources naturelles	23
Le renforcement de la gouvernance locale.....	23
La promotion de la résilience de l'économie pastorale	25
Inverser la désertification à travers le pastoralisme durable.....	26
Réflexions sur la méthodologie et sur la gestion du savoir	27
Conclusion	28
Références	30
Annexe 1: Informations sur les partenaires.....	31

RESUME EXECUTIF

Ce rapport présente, dans leurs grandes lignes, les leçons apprises à partir des six études pays dont l'objectif était d'examiner les impacts environnementaux positifs en vue de soutenir le pastoralisme à travers les politiques gouvernementales. Au cours des dix dernières années, la recherche a commencé à démontrer les forces économiques du pastoralisme, ainsi que la logique environnementale de la production pastorale. Elle a également commencé à faire dissiper certaines des craintes selon lesquelles le pastoralisme pourrait ne pas être durable, viable ou rationnel. Des arguments robustes ont été avancés pour soutenir l'élevage mobile du bétail, à la fois en tant qu'une adaptation nécessaire permettant aux populations de se construire des moyens d'existence dans de nombreux environnements climatiques hostiles, et en tant qu'une composante intégrale de beaucoup d'écosystèmes de pâturages ; car, sa disparition conduit à la perte de la santé et de la résilience de l'écosystème. Etant donné cette importance vis-à-vis des environnements et des économies des milieux arides, il est crucial de comprendre comment les politiques peuvent soutenir un développement pastoral durable et promouvoir les services environnementaux liés au pastoralisme.

Les planificateurs du développement se sont toujours battus pour adapter leur connaissance et science aux incertitudes environnementales des milieux arides. Et le résultat est que des changements non durables ont été promus au détriment des systèmes plus durables d'utilisation des terres. C'est là l'une des principales forces sous-tendant la désertification et la perte de la biodiversité dans les milieux arides. Et venir à bout de cette dégradation requiert une plus grande compréhension des incertitudes liées aux milieux arides, ainsi que de la manière dont les moyens d'existence locaux s'y sont adaptés. Dans une grande mesure, le pastoralisme se définit par son adaptation à ces incertitudes climatiques ; et le développement durable de nombre de zones arides requiert une plus grande acceptation de ces adaptations et un appui conséquent à celles-ci.

Nombre des milieux arides du monde sont considérés comme s'étant co-développés avec de grands troupeaux d'animaux herbivores, au point où, dans une grande mesure, ils dépendent du pacage des animaux. Le bétail a pu remplacer les herbivores sauvages dans ces systèmes ; mais beaucoup de milieux arides présentent un certain degré de dépendance vis-à-vis du pacage du bétail. Et plus encore, ces environnements ont été transformés par les pratiques de gestion foncière des pastoralistes au cours des siècles derniers. La conservation peut donc dépendre de la poursuite efficace du pastoralisme, et il est clair que tant l'arrêt et que la limitation du pastoralisme conduisent à la dégradation de l'environnement.

De nombreux pasteurs disposent d'un savoir riche sur les environnements des pâturages, et leurs institutions coutumières leur permettent de se servir de ce savoir pour une gestion efficace des terres et des ressources naturelles. L'efficacité de l'utilisation de ce savoir dépend de la qualité du fonctionnement de leurs institutions et de leur capacité à sanctionner les mauvaises pratiques. Le manquement du gouvernement à reconnaître ces institutions et à travailler avec elles, a conduit à l'érosion de leur efficacité ; ce qui est un facteur de dégradation des terres. L'engagement de l'Etat (et des autres acteurs externes) auprès des institutions coutumières constitue donc une condition pour vaincre la dégradation des terres, pourvu que cet engagement soit équitable et ne marginalise pas des groupes, comme par exemple les femmes, au sein de la société.

La présente étude propose aux décideurs politiques un certain nombre de recommandations à prendre en compte si les gouvernements nationaux veulent atteindre leurs objectifs par rapport à la dégradation des terres. Ces recommandations constituent également une plateforme pour un développement pastoral durable :

1. L'inversement de la dégradation environnementale dans les terres pastorales requiert que les gouvernements adoptent un objectif politique global, ou un agenda politique, de promotion du pastoralisme ;
2. Les gouvernements devraient s'évertuer en particulier à légitimer la gouvernance pastorale des ressources liées aux pâturages, à améliorer leur capacité de gouvernance, et à garantir l'équité dans le fonctionnement des institutions coutumières ;
3. Les décideurs politiques devraient percevoir le pastoralisme comme un système agro-écologique, et reconnaître que la planification de l'utilisation des terres dans les pâturages requiert la protection des droits territoriaux des pastoralistes et de la sécurité de leur régime foncier ;
4. Les gouvernements devraient promouvoir la résilience dans l'économie pastorale par le renforcement de l'intégration de divers biens et services dans le marché, par la promotion de la diversification du portefeuille de revenu, et par le renforcement des capacités des pastoralistes à gérer les pâturages ;

L'étude arrive à la conclusion que, dans de nombreuses régions de pâturages, la terre est gérée de manière plus durable à travers un processus favorisant le pastoralisme mobile, et en particulier à travers un appui politique à la gestion commune des terres et à la prise de décisions selon les procédures coutumières. La réussite dépend plus de l'appui aux dispositions et pratiques coutumières en matière de pâturage qu'à l'importation de modèles de pâturage. Et l'inversement de la dégradation des terres requiert des solutions plus sociales que technologiques. Favoriser l'utilisation pastorale durable des ressources constitue également une voie pour s'attaquer de manière simultanée à la dégradation des terres et à la perte de la biodiversité dans le paysage plus global.

Ces études illustrent l'importance d'intégrer le plaidoyer en faveur d'un changement politique donné dans une campagne plus large traitant des questions liées au pastoralisme au niveau national. Elles montrent également l'importance pour les gouvernements

d'adopter des objectifs politiques globaux (intersectoriels) d'appui au pastoralisme. Dans la mise en œuvre des politiques et l'analyse des impacts des politiques, une plus grande attention devrait être accordée à la formulation des objectifs politiques, à l'élaboration d'instruments politiques, aux ressources et à la volonté politique. Une attention continue est également nécessaire par rapport aux conflits politiques potentiels et aux compromis pouvant être faits entre les objectifs politiques conflictuels.

Les six études pays soutiennent aussi l'argument selon lequel le pastoralisme peut être une composante de la gestion durable des terres et de la conservation de la biodiversité. Cependant, une plus grande attention est nécessaire pour comprendre les objectifs d'utilisation des terres par les pastoralistes, ainsi que leurs perceptions sur la dégradation des terres. Ces perceptions, et non celles imposées par des personnes extérieures, devraient fournir le mécanisme de mise en valeur et d'évaluation de la dégradation des terres. Un dialogue plus grand est nécessaire entre les scientifiques de l'environnement et les pasteurs, afin de partager leurs différentes perceptions sur la dégradation, pour une compréhension réciproque.

Les études fournissent également les bases d'un optimisme; car il est clair que le "nouveau courant de pensée" en matière d'écologie des pâturages commence à influencer la programmation du développement pastoral. Néanmoins, les opinions demeurent fortement divisées sur la relation entre les pastoralistes et leur environnement. Par conséquent, beaucoup d'ambiguïtés et d'incohérences existent dans les politiques gouvernementales. Davantage de travail est nécessaire pour convaincre les décideurs que le pastoralisme a une valeur intrinsèque, et que l'utilisation de bonnes pratiques telles que celles présentées dans cette étude est particulièrement importante. Par-dessus tout, il est essentiel qu'une acceptation plus large du pastoralisme s'opère au niveau des gouvernements nationaux afin de transformer le soutien au pastoralisme en un objectif politique transversal influençant, non seulement les politiques environnementales et agricoles, mais également les politiques de toutes les institutions gouvernementales (et non gouvernementales).

INTRODUCTION

De plus en plus, les écologistes et les économistes se rendent compte que les pastoralistes sont les meilleurs gardiens des environnements arides. Mais leur gestion est sapée par des politiques et planifications inappropriées, ainsi que par une compétition par rapport aux ressources naturelles. Dans de nombreuses parties du monde, les communautés pastorales sont socialement et politiquement marginalisées, leurs moyens d'existence sont sous-évalués, elles reçoivent des investissements publics et privés inappropriés, et elles sont systématiquement affaiblies par les processus de « développement ». Cependant, les attitudes sont graduellement en train de changer, et un nombre croissant d'institutions gouvernementales, non gouvernementales et multilatérales explorent activement les voies et moyens pour promouvoir le pastoralisme et lui permettre d'atteindre à la fois les objectifs économiques et environnementaux.

Les critiques contre le pastoralisme sont de trois principaux ordres: économique, environnementale, et sociopolitique. Il y a ceux qui affirment que les pastoralistes mobiles suivent des pratiques économiques irrationnelles, telles que l'amassage de bétail ou le refus de s'engager dans l'économie de marché. Pour d'autres, le pastoralisme est, de manière inhérente, destructeur de l'environnement, et il est source de désertification à cause du phénomène de la « tragédie du peuple² ». Ailleurs, les gouvernements perçoivent la mobilité comme étant anarchique et les pastoralistes comme étant ingouvernables et « non encore installés ». Le résultat de ces mauvaises conceptions est que les modèles alternatifs au pastoralisme, dont la plupart sont basés sur la privatisation des terres, la sédentarisation des populations, et les efforts d'intensification de la production extensive, ont fait l'objet de promotion au détriment du pastoralisme, et au détriment des environnements pastoraux³.

Ces préjugés ont été réfutés au cours des 20 années écoulées, et une nouvelle interprétation est en train d'émerger. Il s'agit de celle selon laquelle les pastoralistes sont des utilisateurs rationnels des terres, et le pastoralisme est une adaptation réussie face aux grandes incertitudes liées aux environnements arides⁴. Les alternatives au pastoralisme ayant fait l'objet de promotion au cours des 50 dernières années se sont révélées être économiquement, socialement, et environnementalement non viables⁵, en particulier dans les milieux arides où l'utilisation des ressources par les systèmes pastoraux traditionnels est de 2,5 fois plus efficace que les systèmes basés sur la production de viande seulement (les systèmes de 'ranch')⁶. Le pastoralisme s'est montré environnementalement durable, et dans beaucoup de cas, il est indispensable pour la gestion efficace des terres⁷. Le pastoralisme peut améliorer la biodiversité et la conservation de la faune et de la flore⁸; et en reproduisant les modèles de pâturages de la faune herbivore, il peut accroître la productivité primaire des pâturages⁹. Avec un package adéquat du bovin aux USA, il est possible d'améliorer la qualité du fourrage saisonnier disponible dans les pâturages pour les wapitis pendant les périodes difficiles de stress alimentaire. Des observations similaires ont été faites par rapport aux pâturages d'armoise en Amérique du Nord et en Mongolie¹⁰. En outre, de nombreux éleveurs pratiquent aussi l'utilisation durable des ressources naturelles, sur la base d'une profonde connaissance de leur environnement naturel¹¹. Enfin, il est de plus en plus reconnu que le pastoralisme mobile se pratique dans de nombreux pays les plus riches du monde, et que la mobilité ne doit pas être un handicap à la gouvernance : en effet, les pastoralistes disposent d'institutions solides qui leur ont permis, depuis des siècles, de se prendre en charge et de prendre en charge leur environnement.

Cependant, malgré "la nouvelle interprétation" qui a émergé ces dernières années, les attitudes publiques envers les pastoralistes n'ont pas évolué dans les mêmes proportions ; et par conséquent, des politiques et pratiques néfastes continuent d'être proposées et mises en œuvre, ce qui encourage un développement non durable dans les régions pastorales. La faiblesse de l'acceptation du nouveau courant de pensée est peut-être le résultat de préjugés et d'une mauvaise compréhension bien établis, ou des objectifs divergents en matière de développement des terres pastorales. Par exemple, les pays ayant des objectifs politiques en termes d'intensification agricole pour exploiter les marchés de l'exportation peuvent percevoir les résultats des systèmes pastoraux comme étant inconvenables, quel que soit l'efficacité économique de leur production. Ceux qui poursuivent des objectifs politiques à dominance conservation à travers les aires protégées peuvent ne pas être intéressés par le type de résultats de conservation provenant du paysage plus large dans le cadre de la gestion pastorale.

Il existe un risque que ces objectifs politiques divergents ne soient pas simplement contradictoires, mais que, dans certains cas, ils aillent à l'encontre du but recherché, bien qu'il existe des possibilités de synergies et de complémentarités. La gestion durable de nombre de régions arides requiert la pratique efficace du pastoralisme mobile, plutôt que sa substitution avec d'autres formes de production. Le soutien au pastoralisme mobile peut permettre de réduire, d'une part, la dépendance vis-à-vis de l'aide et des interventions d'urgence, et d'autre part, la pauvreté dans les milieux arides ; ce qui peut conduire au renforcement des économies locale, à un approvisionnement accru des marchés nationaux, et à une plus grande demande pour les biens nationaux. Le soutien au pastoralisme mobile permet également l'atteinte des objectifs de conservation sur l'ensemble du paysage, et non seulement dans des poches isolées à l'intérieur des aires protégées. Ce qui signifie que la conservation ne conduit pas à des conflits, mais au contraire, elle peut créer, par un effet positif retour, l'autonomisation des communautés locales.

Cette reconnaissance se trouve au coeur de l'action de l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable, qui perçoit le pastoralisme comme l'un des systèmes de production les plus durables dans les milieux arides, et comme l'un des rares systèmes de production qui soient véritablement compatibles avec la conservation "formelle" de la nature. Lorsque la dégradation de la terre se produit dans les zones pastorales, elle est généralement liée aux contraintes imposées à la mobilité pastorale ; et, souvent, ces contraintes sont imposées par les politiques défavorables. Si celles-ci, en tant que constituant des entraves au pastoralisme, conduisent à la

dégradation, alors, il est raisonnable de supposer que des politiques favorables au pastoralisme conduiront à des améliorations environnementales, ou au moins, arrêteront la dégradation.

La présente étude a été faite afin de tester cette hypothèse et d'identifier et analyser des exemples d'endroits où l'environnement pastoral a bénéficié de politique pro-pastorale. L'étude a été mise en œuvre par six partenaires de WISP en Bolivie, en Mongolie, au Niger, au Soudan, en Suisse, et en Tanzanie. Ce sont les études de cas conduites dans ces pays qui sont citées tout le long du rapport (pour plus d'informations sur les partenaires, voir l'Annexe 1). Les pays ont été sélectionnés sur la base des réponses fournies par des partenaires provenant de ces pays, suite à un appel à propositions lancé par WISP. L'appel n'a pas indiqué les types de politiques à prendre en compte ; il a seulement souligné l'importance d'identifier clairement le lien entre un changement politique et un résultat environnemental à travers le pastoralisme.

LE PASTORALISME EN TANT QU'OUTIL DE CONSERVATION

Le pastoralisme

Le pastoralisme, c'est la production extensive de bétail dans les environnements de pâturage. Il est pratiqué dans différentes parties du monde depuis des milliers d'années. Bien qu'il se présente de manière diversifiée dans différentes régions du monde, et que les définitions plus précises qui en sont données sont chargées d'exceptions, il existe un certain nombre de traits caractérisant la majorité des systèmes pastoraux durables. L'on a par exemple, la gestion de la mobilité du bétail en vue d'accéder aux ressources saisonnières et éviter les stress saisonniers, la gestion commune des pâturages et des autres ressources (y compris les riches poches de végétation), et les systèmes complexes de gouvernance qui sont vitaux pour permettre, à la fois, la mobilité et la gestion commune des ressources.

Le pastoralisme mobile est une adaptation aux extrêmes, en termes de saisonnalité du climat, de risques, et d'incertitudes. Il offre un moyen efficace de gestion de la végétation clairsemée et de la fertilité relativement faible des sols des milieux arides¹². Dans les pays à milieux arides chauds, par exemple en Afrique et en Asie de l'Ouest, la faiblesse du niveau pluviométrique et l'importance de la variation inter année rendent la production vivrière aléatoire et favorisent le pastoralisme¹³. De même, les régions montagneuses froides sont appropriées pour la production du bétail, comme c'est le cas dans les steppes froides d'Asie Centrale et de la Chine Occidentale, ou encore dans les Andes d'Amérique du Sud où, régulièrement, les températures descendent en dessous de -30°C et où les sécheresses sévères et les désastreuses tempêtes de neige sont des phénomènes courants.

Les pastoralistes acceptent en réalité la variabilité des intrants de la production (pâturage et pluviométrie) et adaptent leurs systèmes sociaux et d'élevage en conséquence. Dans ces régions, il y a souvent des poches de ressources favorables à l'agriculture ou à d'autres usages, comme par exemple les oasis dans les milieux arides ou les vallées abritées dans les zones montagneuses. Et les planificateurs ont souvent tendance à convertir ces terres à d'autres usages. Ces « riches » zones de végétation et d'eau sont cruciales pour le fonctionnement efficace de l'ensemble du système pastoral, et leur perte peut compromettre l'intégrité du système ; ce qui a des ramifications pour l'ensemble de l'environnement et de l'économie. Le niveau de connaissance sur le coût d'opportunité total lié à la disparition de ces poches de ressources du système pastoral demeure insuffisant. Cependant, son impact est ressenti, non seulement par les éleveurs, mais aussi de plus en plus par une grande population de non pastoralistes qui reposent sur les services des écosystèmes des milieux arides pour leur propre bien-être¹⁴.

Les pastoralistes mobiles constituent une grande et importante minorité (souvent ethnique) dans de nombreux pays à travers le monde. Les chiffres précis sont difficiles à trouver, mais en prenant en compte tous les types de mobilité, l'on peut estimer le nombre de pastoralistes nomades et transhumants à entre 100 et 200 millions de personnes au niveau mondial. Si l'on y inclut les agro-pastoralistes, le nombre augmente de manière significative ; et ces personnes constituent souvent la majorité des habitants des milieux arides¹⁵. D'importantes populations se trouvent dans les anciens états soviétiques à dominance pastorale, en Chine, en Asie du Sud et de l'Ouest, en Afrique, à la fois, au nord et du Sahara, et en Amérique du Sud.

Le pastoralisme mobile se pratique dans les climats tempérés, y compris dans beaucoup de pays européens¹⁶. Cependant, la présente étude met plus l'accent sur le pastoralisme des milieux arides, au regard du caractère transversal des études de cas choisies, et du fait que la concentration stratégique actuelle de WISP porte sur la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification. Nonobstant cela, les exemples tirés de l'étude de cas de la Suisse soulignent la pertinence des recommandations politiques proposées par cette étude pour le pastoralisme de manière globale.

Les milieux arides

Les milieux arides recouvrent 40% de la surface de la terre, et ils fournissent un vaste réservoir de biodiversité qui est négligé, sous-évalué et de plus en plus dégradé. Ils possèdent 17% des Centres de Diversité Végétale, 47% des Zones d'Oiseaux Endémiques, 23% des Ecorégions terrestres, et 26% des Aires protégées du monde¹⁷. Ils sont l'habitat d'une grande variété de plantes domestiques et de bétail, et au moins 30% des plantes cultivées au monde proviennent des milieux arides. Ils constituent une souche génétique précieuse pour le développement futur. Ils abritent certaines des espèces les plus charismatiques, supportent un endémisme élevé des espèces, et comprennent des écosystèmes et biomes uniques, y compris des écosystèmes de type méditerranéen, des prairies, des savanes, des forêts sèches, des zones littorales, et des déserts¹⁸. En outre, de nombreux autres écosystèmes, tels que les écosystèmes riverains et forestiers, sont situés dans les milieux arides et reposent sur la santé de

l'écosystème des milieux arides pour leur propre santé et résilience; et ils sont essentiels pour la fonctionnalité de l'ensemble de l'écosystème des milieux arides.

De manière conventionnelle, les milieux arides se définissent en termes de stress aquatique, comme étant les zones terrestres où la pluviométrie moyenne annuelle (y compris la neige, le brouillard, la grêle, etc.) est plus basse que la quantité totale d'eau évaporée dans l'atmosphère. Cependant, le trait dominant des milieux arides est une précipitation à la fois faiblement et hautement variable ; et c'est la variabilité, autant que la faible quantité, qui donne aux milieux arides leurs traits spécifiques. Les écosystèmes des milieux arides sont constamment en flux, ce qui rend difficile la définition des conditions « moyennes »¹⁹. Cette incertitude requiert les adaptations complexes existant dans les systèmes pastoraux : un fort degré de mobilité, une fluctuation de la taille des troupeaux à la recherche de pâturage disponible, une variété de bétails capables d'exploiter différentes niches et qui portent des niveaux différents de risque, un degré élevé de coopération sociale, une connaissance profonde et généralisée de l'utilisation de nombreuses espèces de plantes et d'arbres, et une palette d'autres stratégies d'adaptation. La mobilité du bétail est en particulier un outil efficace de gestion de la végétation clairsemée et de la relativement basse fertilité des sols des milieux arides. En effet, les écosystèmes des milieux arides peuvent être plus résilients écologiquement que l'on ne l'a imaginé jusque-là, à condition qu'un certain degré de mobilité du bétail ou de rotation générale de l'utilisation des ressources soit retenu dans leur gestion²⁰.

L'incertitude du climat dans les milieux arides a conduit certaines personnes à qualifier ceux-ci de systèmes non équilibrés dynamiques où les variations des précipitations et les ressources naturelles éparses empêchent que l'écosystème atteigne un état de stabilité²¹. Dans ces systèmes, les stratégies d'approvisionnement flexibles et opportunistes –localisation de la disponibilité saisonnière et spatiale des ressources—sont plus efficaces et rentables que l'application des taux d'approvisionnement fixe²². Dans les systèmes non équilibrés, il se peut que la dégradation liée aux pâturages des éleveurs soit minime comparée à l'impact périodique des événements climatiques, sauf si la flexibilité en matière d'utilisation des ressources est réduite par le fait d'une limitation de la mobilité et d'une fixation de la taille des troupeaux²³. Dans de tels environnements, l'estimation de la capacité de charge et la prescription des taux d'approvisionnement sont des outils inefficaces de gestion et peuvent contribuer à la dégradation. Néanmoins, ils demeurent des outils de choix pour de nombreux planificateurs, comme cela apparaît clairement dans les Plans d'Actions Nationaux présentés plus loin dans le présent rapport

Selon le Millennium Ecosystem Assessment (Evaluation Millénaire de l'Ecosystème)²⁴, entre 10 et 20% des milieux arides sont dégradés—un phénomène connu sous le nom de désertification. Cette dégradation est souvent présentée comme étant le résultat du surpâturage. Cependant cette explication peut méconduire, car le « surpâturage » sert généralement de bouc émissaire convenable à beaucoup d'autres causes de dégradation des terres. Bien que la dégradation puisse être évidente autour des campements permanents et des points d'eaux, où la mobilité du bétail est réduite, elle l'est beaucoup moins dans les pâturages ouverts où la mobilité est illimitée et où les systèmes de gouvernance commune sont intacts²⁵. Lorsque la mobilité se déroule sans entraves, l'on a souvent eu la preuve de la conservation de la biodiversité et de la gestion durable des terres. Le surpâturage est donc souvent le résultat du pâturage fait pendant trop longtemps dans un même lieu, plutôt que du pâturage fait par trop d'animaux.

Le pastoralisme en tant que conservation dans les milieux arides

Surpeuplement et dégradation pastorale des milieux arides sont souvent affirmés comme des hypothèses incontestées, et peu, sinon, aucune attention n'est accordée aux biens et services possibles du pastoralisme. Sur cette base, beaucoup de conservateurs ont justifié l'annexion de territoires pastoraux et l'exclusion des pastoralistes afin de conserver la faune et la flore²⁶. Cependant, les environnements convoités par les conservateurs se trouvent souvent avoir été créés pendant des siècles de gestion par les pastoralistes. C'est le cas par exemple des écosystèmes des savanes d'Afrique de l'Est²⁷. Lorsque la dégradation des sols est liée de manière simpliste à la surabondance des animaux, alors de fausses solutions seront proposées ; ce qui peut aggraver la situation. C'est particulièrement le cas lorsque les pâturages dépendent du pacage des animaux et lorsque la dégradation et la perte de la biodiversité surviennent pour cause de sous-pâturage²⁸ (Encadré 1).

Encadré 1 : Dégradation environnementale par sous-pâturage

De 1974 à 1978, les pastoralistes Pokot du Kenya ne pouvaient pas rassembler leurs bétails à Simbol, une zone de pâturage qu'ils ont utilisées pendant des générations. Avant que l'intensification des raids ne les forcent à abandonner la zone, ils géraient leurs troupeaux de bovins, chèvres et moutons de manière à maintenir un couvert herbeux qui limitait la propagation de *A. reficiens* et *A. mellifera*. Les chèvres, en tant que composante majeure des troupeaux des Pokots, étaient des prédateurs voraces d'*Acacia*. Un autre facteur de lutte contre l'*Acacia* était les incendies saisonniers allumés par les Pokots. Pendant plus de six ans après le retrait des éleveurs Pokots, la zone de Simbol est restée inoccupée. Une analyse des données Landsat de la période a montré que Simbol était devenue une mer d'épineux ; et les herbes avaient disparu. La zone, en tant que zone de ressources pastorales, était perdue de manière permanente. Il est estimé qu'une superficie de 8 000 à 80 000 ha a pu être affectée²⁹.

Au Kazakhstan, pendant la période post-soviétique, la perte des pratiques traditionnelles saisonnières de pâturage a conduit au surpâturage autour des campements et au sous-pâturage dans les parcours de pâturage éloignés. Ceci est le résultat des changements dans le mode de propriété foncière, de la réduction du nombre de bovins, de l'échec des services d'appui, de la destruction des infrastructures, et de la situation économique générale défavorable. L'abandon des vastes pâtures des zones de steppe sèche et de semi désert, en combinaison avec l'extermination presque totale des ongulés sauvages, en l'occurrence l'antilope Saiga, a conduit à une dégradation extensive des terres : notamment, les changements de la composition des végétations et des sols, et l'expansion des sols couverts de lichen, ont réduit la pénétration de l'eau dans le sol ; ce qui empêche la croissance des espèces de plantes plus hautes³⁰.

Nombre de milieux arides du monde ont évolué pendant plus de millions d'années en co-existence avec de grands troupeaux d'animaux herbivores et se sont adaptés à un modèle de pâturage intensif suivi de périodes de repos. Bien que ce phénomène soit fréquemment négligé par les écologistes des prairies, il est bien connu en matière d'écologie de la faune et de la flore que les herbivores améliorent la qualité ou la quantité de leurs provisions d'aliments par leurs activités propres. Des recherches aux Etats-Unis ont montré qu'un pâturage approprié de bovin peut améliorer la qualité des fourrages saisonniers des pâturages disponibles pour les wapitis pendant les périodes critiques de stress alimentaire. Des observations similaires ont été faites par rapport aux prairies d'armoise en Amérique du Nord et en Mongolie³¹. Au cours des derniers siècles, les ongulés sauvages ont pu être remplacés par le bétail domestique ; le bétail domestique reproduisant l'impact animal des troupeaux sauvages (pâturage, fumage et piétinement)³².

Bien que le pastoralisme ait pu se développer récemment en termes évolutifs, il a considérablement modifié les écosystèmes des pâturages au point que sa disparition peut être nuisible à la diversité des pâturages et à la survie des ongulés herbivores³³. Les pastoralistes ont modifié leurs pâturages par l'utilisation des incendies et le pâturage intensif pour promouvoir la croissance d'herbes savoureuses et réduire l'empiètement des brousses. De telles stratégies peuvent créer les conditions favorables à la faune et à la flore, un phénomène soutenu par la présence d'une plus grande diversité et population de faune et de flore dans certaines régions pastorales adjacentes aux parcs nationaux, plutôt que dans les parcs eux-mêmes³⁴.

La conservation dans les zones arides repose sur le pastoralisme pour maintenir les populations fauniques en dehors des aires protégées, par exemple dans les corridors de migration. Et lorsque les terres pastorales tombent en déclin, les aires protégées fonctionnent moins efficacement. Bien que la responsabilité du déclin de la faune et de la flore dans les zones adjacentes aux réserves soit généralement attribuée au pastoralisme, au contraire, il est possible que celle-ci soit plutôt liée aux déclins au niveau du pastoralisme, en particulier à la substitution du pastoralisme avec les cultures vivrières, comme c'est le cas au Kenya³⁵, ou à l'affaiblissement des institutions coutumières en matière de gestion des ressources et à la perte de l'accès aux ressources clés, ou encore aux voies de transhumances.

La littérature sur le développement abonde en exemples sur l'expansion de l'agriculture dans les terres pastorales ou sur l'appropriation des terres pastorales à d'autres fins. Des exemples en Afrique Orientale et Australe, en Amérique du Nord et en Australie révèlent que généralement, la dégradation suit les changements perturbateurs qui modifient les modèles traditionnels d'utilisation des terres³⁶. La concentration accrue du bétail autour des campements permanents et des points d'eau est, parmi d'autres choses, la cause la plus courante de dégradation des pâturages ; ce qui compromet la santé et la productivité futures des écosystèmes des pâturages³⁷. Cependant, la dégradation peut aussi se produire lorsque le pré saisonnier, en particulier les réserves de saison sèche, est soumis à une agriculture permanente, ou s'il est retiré du système de pâturage et les pastoralistes sont exclus et confinés de manière permanente dans des zones moins favorables³⁸.

Les déterminants de la conservation pastorale

Généralement, les pastoralistes ont une connaissance profonde des environnements de leurs pâturages ainsi que d'une grande variété d'espèces d'herbes et d'arbres ayant des usages différents à différents moments et à différents endroits. Cette connaissance guide les normes institutionnelles permettant la gestion et l'utilisation durable des milieux arides³⁹. Dans les environnements hautement variables, les systèmes de gestion des pastoralistes doivent être fortement adaptables et flexibles : la gestion se définit mieux comme une entreprise d'adaptation plutôt qu'une optimisation et un contrôle⁴⁰. Les pâturages fournissent une riche gamme de biens et services aux pastoralistes, qui élaborent des stratégies de gestion pour les exploiter: alimentation du bétail en saison sèche avec les feuilles d'arbres et des gousses ; élagage des arbres pour améliorer l'accès au broutage ; brûlage des pâturages en sur-maturation ; et récolte de plantes médicinales et d'autres produits naturels ayant des avantages pour le bétail et les personnes.

Il existe de nombreuses techniques de gestion par lesquelles les pastoralistes gèrent durablement leurs environnements, dont : la définition et la protection des réserves de pâturage, soit pour le pacage saisonnier, soit pour soutenir des types spécifiques de bétail (par exemple, pâture des vaux près du domicile), et le brûlis pour réduire la croissance ligneuse, encourager la germination de nouvelles herbes, et contrôler les animaux ou insectes nuisibles. Les pastoralistes gèrent aussi efficacement les forêts des milieux arides en élaguant plutôt qu'en abattant les arbres, et en préservant beaucoup d'espèces de valeur pour fournir de l'ombre, des médicaments, ou des provendes. De nombreux pastoralistes disposent également de systèmes complexes de classification écologique facilitant la gestion des pâturages et la pratique de la gestion rotative différée : déplacement du bétail vers les pâturages saisonniers afin d'optimiser l'utilisation des résidus agricoles, des herbes et des arbustes⁴¹.

Une telle riche connaissance des environnements des milieux arides est utile, seulement si les pastoralistes sont capables de mettre en oeuvre efficacement leurs plans de gestion. Et pour cela, de nombreux pastoralistes reposent fortement sur les institutions coutumières pour gérer leurs ressources et sanctionner les mauvaises pratiques. La réciprocité et la négociation sont vitales pour la conservation et l'allocation des ressources, et les institutions pastorales ont permis aux sociétés de résister aux pressions extrêmes provenant à la fois de leurs environnements et de leurs concurrents. Ces institutions sont essentielles pour la gestion du risque par les pastoralistes, et font partie intégrante des réseaux de sécurité sociale et des préférences partagées sur les biens de production caractérisant les systèmes pastoralistes. Et souvent, il existe des chevauchements entre les institutions visant l'assistance sociale et celles s'occupant de la gestion des ressources⁴².

Les institutions facilitent les interactions sociales en permettant aux individus de coopérer et de réaliser des objectifs communs pour le bien commun. Ce sont des systèmes de régulation des lois formelles, des conventions informelles, et des normes de comportement. Et la force et intégration relatives des systèmes coutumiers et des nouvelles formes de gouvernance diffèrent énormément selon les endroits⁴³. Les institutions coutumières pastorales ne sont pas souvent reconnues par l'Etat moderne, mais elles demeurent des moyens habituels par lesquels la société gère les affaires quotidiennes. Ces institutions ne sont pas de simples traditions, mais elles sont des réponses d'adaptation ayant évolué au cours du temps, souvent sur la base de la parenté ou des classes sociales. Le fonctionnement efficace des institutions coutumières et des résultats de leur conservation repose sur la capacité de ceux disposant de l'autorité à imposer des sanctions à ceux qui enfreignent aux règles. L'identification d'un terrain commun entre les systèmes coutumiers et nouveaux de gouvernance constitue un défi essentiel de développement pour nombre de régions arides.

Assurer les services environnementaux liés à la production pastorale de bétail et promouvoir les pratiques de conservation des pastoralistes requièrent un appui pour l'application du savoir local à travers des institutions fonctionnant efficacement. Il est également crucial de comprendre les dynamiques de pouvoir à l'intérieur et entre les sociétés pastorales, et entre les pastoralistes et leurs voisins, car les conflits internes et externes peuvent aussi conduire à la réduction du pouvoir des leaders coutumiers et à la faillite de la gestion et de la conservation des ressources. Le rôle des femmes dans les sociétés pastorales, par exemple, est souvent très distinct de celui des hommes. Les femmes pastoralistes ont souvent avoir un pouvoir de prise de décision limité. Néanmoins, la répartition du travail en matière de genre permet aux femmes de jouer un rôle vital dans l'utilisation de certaines ressources naturelles, et partant, dans la gestion durable des pâturages. Ignorer le pouvoir de prise de décision des femmes et des autres groupes marginalisés au sein des sociétés pastorales comporte des risques liés aux résultats de la conservation⁴⁴.

La sécurité de l'accès et du contrôle aux ressources est un facteur important de la durabilité du pastoralisme, au regard, à la fois, de l'importance des diverses ressources pour la viabilité globale du système, et de l'effet destructeur que la perte des ressources a sur les institutions coutumières. Lorsque le contrôle sur les ressources des milieux arides n'est plus clair, ou lorsque les relations de pouvoir entre les groupes concurrents d'utilisateurs des ressources changent, les terres gérées de manière commune se détériorent rapidement et leur accès devient ouvert et libre pour tous ; ce qui conduit aux résultats prédits par le principe de la « tragédie des peuples ». Bien que, pendant longtemps, la planification du développement ait été influencée par la théorie économique de la tragédie des peuples, il est maintenant reconnu que peu de terres pastorales sont d'accès ouvert, et que la plupart des « peuples » sont en réalité gérés collectivement dans le cadre des régimes de propriété commune, et toute utilisation non autorisée du pâturage est sanctionnée. Le régime foncier et l'utilisation foncière non exclusifs sont des traits clés des régimes pastoralistes de gestion des ressources ; lesquels favorisent la mobilité et permettent aux éleveurs d'éviter les régions où le fourrage est insuffisant ou d'exploiter les zones dont l'abondance est temporaire⁴⁵.

LES POLITIQUES NATIONALES ET L'ENVIRONNEMENT PASTORAL

Les politiques sont des principes guides conçus pour influencer les décisions et les actions de toute institution, bien que dans la présente étude, l'accent principal soit mis sur la politique gouvernementale. Dans ce contexte, les politiques sont perçues comme des arguments rationalisant la ligne d'action d'un gouvernement (Encadré 2). Cette étude a été préparée sur la base de l'hypothèse que les politiques ont généralement conduit à l'échec des pastoralistes, parce qu'elles ont amené les gouvernement à investir les ressources publiques de manière inadéquate dans les zones pastorales, à investir les ressources de manière disproportionnée dans les zones non pastorales, ou alors, à favoriser les pratiques foncières non pastoralistes dans les milieux arides, au détriment de celles propres au pastoralisme. Les organisations non gouvernementales et les agences multilatérales ont également leurs propres politiques pour guider leurs prises de décision et leurs allocations des ressources, et qui peuvent différer ou non des politiques gouvernementales.

Encadré 2: Les fonctions, objectifs, et instruments politiques

Les processus politiques sont souvent rationalisés sous forme de cycle d'analyse de politiques, élaboration de politiques, et mise en œuvre de politiques. L'analyse de politiques consiste à comparer les différents choix politiques, examiner leurs éventuels impacts et à voir comment elles soutiennent les objectifs politiques. Les décisions par rapport aux objectifs politiques et la définition des instruments à utiliser constituent le processus d'élaboration de politiques. Et l'exécution de ces décisions est le processus de mise en œuvre politique.

Une stratégie politique est un plan d'action systématique exécuté en vue d'atteindre un objectif politique. Et les instruments politiques fournissent les moyens de la mise en œuvre de la stratégie. L'élaboration de politiques ne requiert pas un seul objectif ou un seul instrument. L'on trouve souvent des objectifs et instruments multiples, et ceci peut conduire à des conflits d'intérêts, ou en être le résultat⁴⁶.

En réalité, l'approche systématique de l'élaboration des politiques n'est pas souvent acceptée, et la distinction entre l'objectif politique et l'instrument politique est floue. Le résultat est que les groupes d'intérêt poursuivent leurs propres agendas : soit pour assurer les objectifs qu'ils ont choisis, soit pour s'assurer qu'un instrument donné reçoit la priorité. « L'élaboration de politiques n'est pas un processus linéaire... Souvent, nous commençons avec un modèle linéaire très simple de processus politique dans lequel

nous identifions le problème, nous analysons les alternatives et nous choisissons, mettons en œuvre et évaluons la meilleure option. Nous savons que l'élaboration de politiques ne fonctionne pas de cette manière »⁴⁷.

Les conflits d'intérêt en matière d'élaboration de politiques

Dans un pays donné, les différentes politiques peuvent être en conflit ou se contredire entre elles, à la fois entre les secteurs et à l'intérieur d'un même secteur ; ce qui peut réduire à néant certains des avantages des changements politiques positifs. La Tanzanie offre une belle illustration. En 1998 la Politique en matière de faune et de flore a proposé des mesures pour donner une part équitable des revenus des opérateurs de tourisme aux communautés rurales dont les terres sont utilisées par l'industrie du tourisme. Mais en pratique, les relations entre les communautés et les opérateurs de tourisme (en l'occurrence dans le sous-secteur du tourisme de chasse) demeurent tendues à cause des Réglementations de la Conservation de la Faune et de la Flore (tourisme de chasse) (2000) ; ce qui restreint les opportunités qu'ont les communautés de récolter les bénéfices de cette industrie lucrative⁴⁸.

Des conflits d'intérêt sont aussi apparents au Niger dans sa Politique d'utilisation foncière qui favorise les besoins des agriculteurs par rapport à ceux des pastoralistes. Un certain nombre de décrets ont été promulgués au Niger dans le but de garantir les intérêts des pastoralistes. Mais en 1993, l'Ordonnance stipulant que les ressources naturelles font partie de l'héritage commun de la nation auquel toute la population nigérienne a des prétentions égales peut porter préjudice aux intérêts des populations pastorales. Dans la zone de Dallol, le site de l'étude de cas de WISP, l'Ordonnance permet aux agriculteurs d'empiéter sur la zone d'élevage, de se garantir des droits de propriété exclus sur les terres, de défricher les terres à des fins de travaux agricoles, et de bloquer l'accès du bétail aux ressources en eau ; ce qui a des implications environnementales sérieuses (Encadré 3).⁴⁹

Encadré 3: Les tensions entre agriculteurs et pastoralistes en matière de politique d'utilisation des terres au Niger⁵⁰

Sous le régime colonial, le Niger était officiellement divisé en zones agricoles et nomades, respectivement pour la culture vivrière et pour l'élevage. L'agriculture était formellement proscrite au nord de la ligne de démarcation, et en retour les troupeaux devaient rester à l'intérieur de la zone nomade jusqu'à la fin de la récolte agricole ; après quoi, l'échange traditionnel de fumier et résidus agricoles se déroulait. Les relations entre les agriculteurs et les éleveurs étaient souvent tendues, comme par exemple lorsque la dessiccation des pâturages du nord obligeait les éleveurs à se rabattre vers le sud avant même la fin des récoltes. En général, cependant, les utilisations des terres étaient complémentaires plutôt que compétitives.

Une loi adoptée en 1961 a poussé vers le haut les limites de la zone d'élevage du nord, ce qui a ; dans la réalité, réduit la surface disponible pour les éleveurs. Puis au début des années 1970, il s'en est suivi une augmentation accrue des cultures d'exportation (principalement l'arachide) dans la zone agricole ; ce qui a conduit à la diminution de la surface de la zone agricole dédiée à la production alimentaire. Le déficit céréalier était supposé être compensé par les revenus tirés de la vente de l'arachide. Mais ces revenus sont majoritairement allés dans les comptes d'une entreprise d'état, la SONARA, et d'un noyau de grands commerçants, laissant très peu de bénéfices pour les petits producteurs.

Incapables de gagner suffisamment d'argent à partir de leurs champs pour acheter les grains, et manquant à la fois de capital et de main d'œuvre pour intensifier leur production, les agriculteurs ont essayé de satisfaire leurs besoins de survie en s'accaparant plus de terres cultivables. Cette expansion s'est déroulée dans la zone d'élevage. Autour de 1977, l'agriculture se pratiquait jusqu'à 100km au nord de la ligne de séparation entre les deux zones. La migration agricole n'a pas rencontrée de résistance officielle, et les éleveurs n'ont reçu aucune compensation pour la transformation de leurs pâturages en champs agricoles. Les relations entre éleveurs et agriculteurs se sont détériorées au point qu'en 1991, elles ont débouché sur une violence ayant coûté la vie à 100 femmes et enfants peulhs.⁵¹

L'obtention de la politique convenable en vue de soutenir le pastoralisme constitue seulement un petit pas. Plus d'attention doit être accordée aux politiques gouvernementales conflictuelles ainsi qu'aux processus de planification gouvernementaux afin de capitaliser les options offertes en matière politique : les politiques sont bonnes seulement si leur mise en œuvre et la volonté politique de soutenir le développement pastoral sont également bonnes. Au Soudan par exemple, le Décret Présidentiel N° 20/2005, qui met en place une Commission Administrative pour la délimitation des voies dans l'Etat du Darfour, a connu des difficultés par insuffisance de financement, malgré les résultats positifs qui en ont découlé à la fois pour la vie des pastoralistes et pour l'environnement⁵². Pour les défenseurs du pastoralisme durable, la leçon est que l'obtention du changement politique constitue une étape dans le processus d'obtention de moyens d'existences pastoraux durables. Arriver à faire mettre en œuvre des politiques favorables et à faire supprimer les démotivations liées aux politiques contradictoires requiert un effort continu pour défendre le pastoralisme en tant que secteur où il vaut la peine d'investir les rares ressources publiques, et pour s'assurer que le gouvernement accorde plus d'intérêt à l'objectif globale d'appui au pastoralisme.

Les politiques en matière d'environnement

Une observation importante ressortant de cette série d'études pays est que l'obtention de résultats environnementaux positifs dans les milieux arides ne se réalise pas exclusivement à travers les politiques environnementales, étant donné l'importance de la gouvernance et du régime foncier dans la gestion durable des ressources par les communautés. Néanmoins, certaines politiques environnementales ont contribué à inverser la dégradation des terres grâce à leur impact favorable sur le pastoralisme, en l'occurrence lorsque qu'elles soutiennent la Gestion des Ressources Naturelles à Base Communautaire et les Systèmes de

Conservation Communautaires, et lorsqu'elles permettent aux communautés rurales de tirer des avantages supplémentaires de la conservation, comme par exemples les revenus liés au tourisme (Encadré 4).

Encadré 4: Une politique pro-pastoraliste donne des résultats prometteurs⁵³

La Politique du gouvernement tanzanien en matière de faune et de flore de 1998 traite de la question du conflit entre pastoralisme et conservation de la faune et de la flore. Reconnaisant le rôle du pastoralisme dans la conservation de la biodiversité et les coûts d'opportunité supportés par les pastoralistes dans l'exécution de ce rôle, la Politique propose des mesures pour le partage équitable des revenus tirés du tourisme. Une enquête récente a confirmé que les entreprises touristiques investissent dans des projets de développement pastoral en guise de compensation à l'engagement renouvelé des communautés bénéficiaires à protéger la faune et à conserver leurs habitats. Des exemples de succès de cette politique d'intervention peuvent se percevoir autour des Parcs Nationaux de Tarangire et Serengeti où les routes migratoires de la faune et les zones de dispersion chevauchent avec les zones de pâturages pastorales. Par exemple, le Parc National de Tarangire a mis en place une Unité du Service de Conservation Communautaire (CCSU) en vue d'améliorer les relations entre les communautés locales. La CCSU facilite les processus de partage des avantages en ciblant les communautés et en les appuyant en matière d'accès à l'information, aux ressources et aux services promouvant le développement durable par la conservation et l'utilisation des ressources naturelles. Les Comités Villageois de Gestion des Ressources Naturelles et les Conseils Villageois en matière Foncière supervisent la mise en œuvre des activités de conservation et l'élaboration des projets visant à promouvoir le bien-être social et économique des communautés concernées

Bien que la présente étude ait identifié des impacts environnementaux à partir d'une palette de politiques, et que, dans certains cas, elle ait montré que certaines politiques liées à l'environnement sont potentiellement capables d'encourager la dégradation des terres, une plus grande attention est nécessaire pour identifier les politiques environnementales qui soutiennent les pastoralistes et sont favorables à la gestion durable des terres. A cette fin, les objectifs des politiques liées à l'environnement doivent inclure la protection des paysages et des écosystèmes ainsi que des espèces. Et ils doivent reconnaître de manière explicite la capacité des pastoralistes à réaliser cette tâche. Les politiques et les lois devraient soutenir et promouvoir la Gestion à Base Communautaire des Ressources Naturelles, ainsi que l'amélioration du captage des avantages ; et elles devraient être conçues de manière à intégrer l'importance transversale du pastoralisme mobile à tous les autres secteurs, par exemple l'agriculture et le foncier.

Le régime foncier

Le régime foncier est une question compliquée pour les pastoralistes au regard de la nécessité impérieuse pour la gestion commune des terres et des dommages pouvant être causés aux milieux arides lorsque les terres pastorales sont privatisées. Lorsque la politique gouvernementale favorise ouvertement la privatisation, le résultat pour les pastoralistes se traduit par l'accroissement des conflits, l'appauvrissement des éleveurs, et la dégradation de l'environnement⁵⁴. Lorsque la politique gouvernementale soutient fermement le régime foncier commun, le résultat contraire se produit, ainsi que le démontrent les récentes expériences de la Mongolie (Encadré 5). Le passage à la gestion coutumière et au régime foncier coutumier en Mongolie au cours des dernières années a produit de nombreux avantages positifs, à la fois pour la vie des pastoralistes et pour la conservation des environnements des pâturages, bien qu'il ait également perpétué les iniquités traditionnelles en matière de distribution et d'accès aux ressources, par exemple entre riches et pauvres, ou entre hommes et femmes ; lesquelles iniquités restent toujours à être traitées.

Encadré 5: Les régimes de propriété en Mongolie et leurs impacts sur l'environnement pastoral⁵⁵

Depuis 1990, la Mongolie est en transition de l'économie planifiée au niveau central à l'économie de marché. Au cours du processus d'Ajustement Structurel prescrit par la Banque Mondiale dans les années 1990, toutes les propriétés collectives, y compris le bétail, les abris des bétails dans les camps d'hiver et de printemps ainsi que les installations et immeubles collectifs, ont été privatisées. Cependant, les pâturages sont demeurés sous le contrôle de l'état. Bien que la privatisation ait amélioré la propriété individuelle, l'absence de droits fonciers formalisés pour les pastoralistes, combinée avec l'absence de dispositions et d'institutions coutumières pour gérer les terres, a conduit à l'accaparement des terres par les riches, à la conversion des terres à des usages non pastoraux, comme par exemple l'exploitation minière, et à l'expansion du surpâturage et de la dégradation environnementale.

La "Loi Foncière" de 2003 et les "Nouveaux Amendements à la Loi sur la Nature et l'Environnement" de 2006 ont inversé cette situation en mettant entre les mains des institutions coutumières un plus grand contrôle sur les ressources naturelles. Les efforts subséquents d'organisation des éleveurs en groupes communautaires et de restauration des institutions coutumières et des régimes de propriété commune ont eu pour résultats des améliorations substantielles de la qualité de l'environnement et du statut économique des membres des groupes. Les éleveurs se tournent vers les stratégies traditionnelles de gestion du risque, par la création de troupeaux composés d'espèces multiples ; ils se tournent également vers les niveaux coutumiers et plus localisés de coopération pour la gestion du travail et la production de foin et des autres intrants. Ceci a conduit à de nombreux avantages pour à la fois les moyens d'existence et l'environnement. Les revenus se sont accrus, la pauvreté a chuté, et les conditions environnementales se sont améliorées grâce à la renaissance des règles d'usage communautaire des pâturages, l'accroissement des déplacements saisonniers, l'amélioration de l'accès aux pâturages, et l'augmentation du contrôle sur les ressources de

production telles que les points d'eau. Les avantages de la conservation ont été ressentis de manière directe par les foyers des pastoralistes à travers le tourisme et l'amélioration du bétail et de la commercialisation des produits. Des grandes étendues de pâturage ont été réhabilitées à travers l'application de régimes efficaces de pâturage, l'utilisation de combustibles alternatifs, et à travers l'amélioration des efforts communautaires de suivi et de protection contre l'utilisation illicite des ressources.

L'expérience tanzanienne en matière de politique foncière prouve davantage l'importance des dispositions coutumières en matière de régime foncier en termes d'appui à la gestion durable à base communautaire des ressources naturelles. Introduite en 1998, la Politique garantit la sécurité la jouissance des terres par les pastoralistes à travers ses dispositions sur la délimitation et la reconnaissance légale des terres pastorales. Ce faisant, elle empêche l'empiètement et restaure les terres pastorales sous utilisées, abandonnées ou négligées à leurs anciens propriétaires. La mise en œuvre de cette politique a permis aux pastoralistes de mettre en valeur des terres précédemment aliénées, accroître la surface disponible pour le pâturage. Et en favorisant une plus grande mobilité et dispersion des troupeaux, elle a réduit la dégradation des terres. La Politique reconnaît également les pratiques de gestion coutumières des terres et garantit la planification participative de l'utilisation des terres impliquant entièrement tous les utilisateurs des terres. Encouragés par cette politique et par la nouvelle politique de 1998 sur la faune et la flore, les pastoralistes Maasai du district de Ngorongoro en Tanzanie ont adopté un ensemble de stratégies pour conserver la faune et l'environnement tout en accroissant le flux de revenus vers les communautés par des améliorations dans la production du bétail et du tourisme. Le tourisme de non consommation (tourisme de photographie et de vision) rapporte aux villages participants se trouvant autour des Parcs Nationaux de Serengeti et Tarangire des revenus annuels situés entre 36 000 et 60 000 Dollars US⁵⁶.

Les politiques d'amélioration de la gouvernance locale

L'importance de la promotion du contrôle communautaire sur les ressources naturelles et du renforcement de la prise de décision coutumière a été démontrée dans un certain nombre d'études de cas, dont celles de la Mongolie, de la Tanzanie, de la Bolivie et du Niger. Les politiques créant de l'espace pour la prise de décision coutumière et pour l'application locales des règles et régulations sur l'utilisation des ressources ont réussi à inverser la dégradation des terres dans certains cas. En Bolivie, la commercialisation de la production pastorale, en l'absence d'une politique environnementale vigoureuse, a conduit à la disparition presque totale des normes et pratiques coutumières dans la gestion des plaines et des Bofedales (terres marécageuses des hautes altitudes), et a généré de très fortes augmentations de la taille individuelle des troupeaux; ce qui a, à la fois, dégradé l'environnement et conduit à une perte substantielle de productivité. Le renversement de la politique gouvernementale vers les pratiques de production autochtones, le respect renouvelé du savoir local, et la prise de décision coutumière est en train de conduire à l'inversement de cette dégradation (Encadré 6).

Encadré 6: Inversement de la dégradation des Bofedales boliviens⁵⁷

Les Bofedales sont des terres marécageuses gérées dans les hautes plaines des Andes. Ils se nourrissent des flux des eaux aériennes et souterraines et se caractérisent par des denses tapis de végétation compacte. Dans l'environnement froid et hostile qui les abrite, ces écosystèmes hautement productifs sont perçus comme des oasis où l'on trouve jusqu'à 70% des espèces de plantes consommées par les troupeaux de camélidés. Les Bofedales sont utilisés par les pastoralistes depuis plus de 4 000 ans, et il est supposé que la domestication des camélidés a été possible seulement grâce à l'existence de ces terres marécageuses.

Les Bofedales sont fragiles et reposent sur la régulation des flux des eaux qui y coulent pour maintenir leur caractère écologique et leur intégrité. Pendant des siècles, sinon des millénaires, le flux d'eau vers les Bofedales a été régulé par les pastoralistes qui se servaient de digues et de barrages. La gestion a prolongé la productivité des terres marécageuses, permettant ainsi aux pastoralistes de les utiliser pendant des longues périodes. Cependant, au cours des 20 dernières années, les flux d'eau vers les Bofedales en provenance des champs de neige et de glace des Andes ont continuellement diminué à cause du changement climatique. Dans le même temps, le prélèvement de l'eau à des fins d'irrigation, l'augmentation de l'agriculture dans les Bofedales et les versants montagneux environnants, et l'affaiblissement des pratiques traditionnelles de gestion de l'eau sont en train de compromettre l'équilibre aquatique et la qualité de l'eau des terres marécageuses. Accompagnés par un accroissement sans précédent des populations des camélidés, ces changements ont abouti à l'envasement et à l'assèchement des Bofedales, ainsi qu'à une dégradation environnementale généralisée des zones environnantes.

Pendant la période précoloniale, le pastoralisme était exercé en relation avec l'organisation de l'« ayllu », et dans certaines régions, ce système traditionnel prévaut toujours. Les régions qui gardent toujours ce style traditionnel de gestion commune sont Ulla Ulla (les montagnes d'Apolobamba dans le département de La Paz), Pacajes Mauri, Sajama (département d'Oruro), et San Pablo de Lipez (département de Potosi). L'utilisation et la gestion de l'eau dans ces sociétés pastorales sont faites sur la base d'accords interfamiliaux, et favorisées par les pouvoirs régionaux ou les autorités traditionnelles locales (malkus, jylacatas). Là où ils se sont affaiblis, le système moderne d'autorité (juges, maires, leaders, secrétaires, etc.) assume en partie ce rôle d'organisation.

Au cours des deux dernières années, la Bolivie a connu des changements politiques profonds, dont l'un des plus importants est la réaffirmation de la culture autochtone dans la société bolivienne. La politique gouvernementale reconnaît maintenant les droits et l'identité culturelle des peuples autochtones, leurs savoir et médecine traditionnels, et leur savoir intellectuel et propriété collective. Le gouvernement promeut la reconnaissance du savoir traditionnel et son intégration dans les nouvelles techniques pour une meilleure gestion durable des ressources naturelles. Cette politique a sous-tendu le Plan National de Développement approuvé en juin 2006 et inspire deux instruments législatifs en cours de discussion : la Loi sur la Propriété Intellectuelle, et la Proposition Constitutionnelle de l'Etat. Le respect des institutions coutumières et du savoir local est essentiel pour la gestion durable des Bofedales.

Favoriser une gestion de prise de décision efficace implique non seulement un plus grand rôle pour les institutions coutumières, mais également une plus grande intégration des institutions coutumières avec le gouvernement. Les organisations communautaires requièrent la légitimation et l'appui des autorités locales. Les collectivités locales doivent être amenées à travailler de manière large avec les organisations communautaires locales ; ce qui demande un soutien plus grand de la part du gouvernement central à la fois au niveau politique et au niveau de la planification. Les bailleurs, les gouvernements et les projets devraient soutenir et autonomiser, et non remplacer et aliéner de telles institutions. Les rôles et responsabilités des collectivités locales requièrent une clarification de la législation ; et il est nécessaire d'avoir des mécanismes formels d'évaluation de la qualité de la collaboration des collectivités locales avec les institutions coutumières (Encadré 7)⁵⁸.

Encadré 7: La gouvernance locale en Mongolie⁵⁹

L'étude de cas de la Mongolie met en exergue l'ampleur des avantages des organisations communautaires et l'importance d'une protection continue et d'un appui accru en faveur de ces institutions dans les politiques et planifications nationales:

- Les organisations communautaires améliorent les moyens d'existence et ont un impact appréciable sur les revenus, et dans un cas, a réduit la pauvreté de moitié entre 2002 et 2005.
- Les organisations communautaires améliorent les conditions environnementales à travers la prise de décision communautaire, la programmation des déplacements saisonniers, l'amélioration des routes et la réparation des puits ; ce qui améliore l'accès aux pâturages non utilisés et favorise l'utilisation rotative des pâturages ;
- Les actions de conservation comportent des avantages pour les ménages communautaires, à travers les revenus tirés du tourisme et l'accroissement des opportunités locales de commercialisation ; elles offrent plus de motivations pour les actions de réhabilitation ;
- Les organisations communautaires peuvent être des institutions efficaces de gestion des terres des pâturages, bien qu'il y ait des risques d'exclusion des ménages pauvres ; ce qui peut limiter les déplacements par ces ménages du bétail.

Les politiques d'appui à la mobilité

La gestion de la mobilité du bétail, globalement appelée transhumance, constitue un des principaux outils de gestion du pastoralisme. Economiquement, la mobilité est essentielle pour permettre aux producteurs de récolter efficacement les ressources des pâturages ; lesquelles ressources sont éparées, c'est-à-dire qu'elles sont spatialement et temporellement hétérogènes. Au plan environnemental, la mobilité du bétail est cruciale pour la gestion durable des pâturages et fondamentale pour la production de nombre des services environnementaux du pastoralisme. Elle favorise les avantages liés aux pâturages inaccessibles saisonnièrement; elle permet le transport des graines, le pâturage intensif périodique par opposition au pâturage continu, et la gestion du risque et de la résilience.

La mobilité fait l'objet de promotion en Espagne où un Acte du Parlement datant de 1995 donne une légitimité aux 120 000 km de Cañadas du pays, c'est-à-dire les corridors de transhumance, afin de s'assurer que les troupeaux pastoraux puissent continuer d'exister, et ce faisant, ils puissent continuer de préserver la biodiversité du pays⁶⁰. Le pastoralisme transhumant en Espagne, en l'occurrence, celui situé entre les régions montagneuses, relie les écosystèmes à un réseau des corridors biologiques dans lesquels le bétail joue le rôle de vecteur pour les plantes natives, améliore la fertilité du sol à travers le fumage, et participe à la germination à travers la scarification intestinale; ce qui améliore la biodiversité dans les pâturages du pays⁶¹. Les graines des plantes sont transportées le long des corridors sur des distances dépassant 400 km. La perte de la transhumance aurait donc de profondes conséquences pour la diversité des plantes⁶².

La dégradation environnementale résultant de la perte de la mobilité du bétail a été largement documentée et a fait l'objet de références dans les études de cas. Au Soudan, c'est la combinaison des facteurs que sont la croissance démographique, la guerre civile, l'expansion agricole, l'enclosure des pâturages, la dégradation des ressources, et la sécheresse qui a mis des entraves à la circulation des pastoralistes, soit en bloquant leurs routes traditionnelles de migration, soit en les forçant à occuper des refuges sûrs pendant des périodes de temps extrêmement longues. Ceci a conduit à de violentes confrontations entre les agriculteurs et les éleveurs, et à une vaste dégradation de l'environnement. Dans un effort pour remédier à la situation, le gouvernement soudanais a pris un décret pour délimiter les routes de transhumance et mettre en place des services essentiels pour les pastoralistes le long de ces routes (Encadré 8). Le but de ces voies est de réduire les conflits et d'assurer le développement économique. Selon les rapports, les mesures ont permis de calmer les tensions entre les éleveurs et les agriculteurs. Cependant, la voie de démarcation promet également d'accélérer la reprise environnementale et d'inverser la dégradation des terres dans les régions pastorales⁶³.

Encadré 8: La démarcation des corridors de transhumance au Soudan

En mars 2005, le Décret Présidentiel N° 20/2005 a mis en place la Commission Administrative pour la Délimitation des Routes dans les Etats du Darfour (ACRD/DS), avec pour mission de délimiter les routes de transhumance et faire des propositions de projets pour assurer des services et le développement le long de ces routes. Six principales voies ont été délimitées au cours de la première année, couvrant une distance de 1443 km de corridor ; et d'autres voies sont en cours de délimitation. Les voies ont été délimitées avec des postes à intervalles de 1-3km séparés de 150m. Les champs se trouvant (en partie ou totalement) à l'intérieur des voies ont reçu des compensations en numéraires. Les services fournis le long de ces voies, dont dix écoles pour les nomades et la construction de grilles de feu pour protéger les pâturages contre les incendies saisonniers. D'autres développements comme par exemple les points d'eau ont été intégrés dans le plan quinquennal 2007-2011 du pays.

Une révision de la politique de démarcation a souligné les forces des pastoralistes en matière d'organisation et d'établissement des priorités de leurs besoins sociaux et économiques. Elle montre que les approches partant de la base vers le sommet peuvent être initiées par les nomades eux-mêmes, mais que cela requiert des investissements dans l'éducation, la sensibilisation et la formation. La représentation de l'Union des éleveurs dans les commissions chargées de la compensation permet de réduire les amertumes des pastoralistes ; ce qui a amélioré les relations entre les éleveurs et les agriculteurs. Les pastoralistes sont maintenant représentés à l'Assemblée Nationale ainsi qu'au sein des Conseils Législatifs des Etats, et ils travaillent à renforcer la qualité de leur représentation⁶⁴.

Dans de nombreux pays, les pastoralistes et les agriculteurs non éleveurs proviennent de groupes ethniques ou professionnels distincts. Les élites politiques dans nombre de ces pays viennent de communautés agricoles et urbaines, et quelque fois de groupes ayant des relations antagonistes passées avec les éleveurs, et ils réagissent souvent négativement aux intérêts des pastoralistes. Dans beaucoup de pays, en l'occurrence par suite de la colonisation européenne des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, les droits des cultivateurs ont été plus respectés que ceux des pastoralistes, et les politiques des « petites mises en valeurs » ont attribué des titres aux cultivateurs sur les terres que les pastoralistes considéraient être les leurs traditionnellement. L'inversement de cette tendance et le soutien aux droits traditionnels des pastoralistes sur les ressources des pâturages se sont avérés essentiels pour arriver à inverser la dégradation des terres (Encadré 9).

Encadré 9: Les politiques et législations en faveur du pastoralisme au Niger⁶⁵

Au cours de la moitié de siècle écoulée, un certain nombre de lois ont été adoptées et qui ont créé un environnement habitant pour la gestion durable des terres au Niger. Le Décret N° 87-077 du 18 juin 1987 reconnaît le caractère multifonctionnel des espaces de ressources, régule la circulation des bovins dans les zones agricoles, et reconnaît aux pastoralistes le droit d'accès à la zone agricole du sud, même si c'est seulement sur les terres en jachère et les espaces non cultivés où le bétail ne peut causer de dommage. L'Ordonnance N° 93-15 du 3 mars 1993 affirme la volonté du gouvernement de garantir les bases du régime foncier de la production rurale au niveau des Principales Orientations du Code Rural (POCR). Cette Ordonnance a servi de base pour la création de corridors de bétail et des routes de transhumance dans les zones pastorales. La Loi N° 93-14 du 2 mars 1993 fixe le statut légal de l'approvisionnement en eau en zone rurale et devrait favoriser la mobilité des pastoralistes en légitimant l'accès des troupeaux, même dans les sources d'eau privées, à condition que la capacité de charge des infrastructures le permette. La Décision A/DEC 510/98 portant sur la régulation de la transhumance entre les pays membres de la CEDEAO a davantage contribué à la reconnaissance par la sous région de la nécessité et de l'utilité de la mobilité au niveau régional ; ce qui a favorisé la mobilité pastorale entre un certain nombre d'états membres.

Bien qu'il y ait des critiques par rapport à certaines de ces politiques, en l'occurrence le manque de concertation avec les pastoralistes et l'absence de propriété subséquente pour les pastoralistes, des progrès significatifs ont été réalisés au cours des décennies passées dans certaines zones du Niger. Dans une des études, au moins 250 000 ha de terres sévèrement dégradées ont été réhabilitées, l'impact des conflits sur la gestion des ressources agro-pastorales est minimal, et les populations transhumantes expriment une grande satisfaction par rapport à la protection des axes de transhumance⁶⁶.

Même si la mobilité du bétail est souvent le facteur décisif dans le maintien de la logique économique et environnementale du pastoralisme, la mobilité des pastoralistes est également essentiel dans de nombreuses régions, en l'occurrence là où le système de production requiert d'importants apports en main-d'œuvre (par exemple, pour la transformation du lait ou pour le maintien de la sécurité). Donc, le fait de favoriser la mobilité pastorale requiert une attention par rapport à l'accès aux ressources (par exemple, l'accès aux plateaux de sel ou aux importants points d'eau), à la gouvernance (par exemple, le rapprochement du gouvernement aux populations), aux services (par exemple, les prestations de soins de santé et de services d'éducation), et une large gamme d'autres questions liées à une palette diversifiée de politiques.

Les politiques d'appui à la croissance économique durable

Il a déjà été suggéré que les produits environnementaux positifs du pastoralisme mobile peuvent être assurés et soutenus de différentes manières. Et il est raisonnable de supposer que les politiques favorables au développement économique du pastoralisme peuvent également avoir un impact positif sur l'environnement, par le fait de favoriser le pastoralisme. Cette hypothèse est valable si le développement économique du pastoralisme est compatible avec les principales caractéristiques du pastoralisme responsables de la fourniture des services environnementaux : respecter la mobilité et du régime commun, permettre l'efficacité de la prise de décision, et favoriser la captation par les pastoralistes des avantages liés à leurs actions. Le développement pastoral a souvent pris une direction inappropriée, et il s'est avéré non durable aux plans économique et environnemental, en l'occurrence lorsque les importantes décisions sur la planification du développement sont prises par des non-pastoralistes⁶⁷.

L'histoire des politiques soutenant le pastoralisme alpin en Suisse donne un aperçu sur comment les politiques peuvent promouvoir le développement durable : un développement à la fois sain au plan environnemental et qui s'auto-perpétue. Une série de politiques ont été mises en œuvre dans les Alpes Suisses au cours des 60 dernières années et qui ont soutenu durablement les systèmes pastoraux mobiles, apporté des avantages tangibles aux pastoralistes, et contribué significativement à la conservation de la biodiversité et au maintien de la qualité environnementale (Encadré 10).

Encadré 10: Le développement durable du pastoralisme alpin en Suisse⁶⁸

Le soutien Suisse au développement durable des régions pastorales a débuté en 1944 lorsque le Rapport du Conseil Fédéral sur la Base Constitutionnelle de la Nouvelle Législation sur l'Agriculture a, non seulement octroyé des subventions à l'agriculture de montagne (un secteur négligé pendant longtemps), mais également légiféré sur la taille des champs individuels, tout en s'assurant qu'ils étaient suffisamment grands pour jouir des économies d'échelle et conserver la biodiversité. Ceci a conduit au développement de l'agriculture de montagne et à l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles des montagnes tout en créant un équilibre entre le développement économique et la conservation de l'environnement. Le développement a été renforcé par la Loi Agricole de 1951 qui alloua des subventions aux agriculteurs des zones montagneuses, leur permettant ainsi d'introduire d'autres améliorations dans l'utilisation des terres et la gestion du bétail, ainsi que de développer l'industrie traditionnelle du fromage ; ce qui à son tour s'est traduit par l'amélioration des économies des montagnes, la création d'opportunités d'emplois, l'accroissement du tourisme et la préservation de l'écologie montagnaise.

Les révisions subséquentes de la Loi Agricole ont visé à renforcer la compétitivité économique des régions montagneuses, faciliter l'exploitation de leur potentiel, conserver leurs caractéristiques socioculturelles, garantir leur développement durable, et renforcer la coopération entre les municipalités montagneuses, sous-régionales et régionales. Bien qu'elle ne devolve pas directement des pouvoirs aux communautés locales, elle le fait à l'endroit des autorités locales/cantons qui, à leur tour, travaillent ensemble avec les communautés locales. Il y a également un effort délibéré d'investir dans les régions pastorales afin d'encourager les pastoralistes à continuer à vivre dans ces régions. Ceci a conduit à des améliorations dans la vie des pastoralistes et à la création d'opportunités touristiques et de marchés pour les produits pastoraux.

La politique montagnaise Suisse vise à la fois la protection de la nature et celle des droits des populations à un développement socio-économique, et elle est traduite dans les lois fédérales et cantonales. Ensemble avec la Loi Fédérale sur l'Aide à l'Investissement dans les Régions Montagneuses (901.1 de 1997), cette politique vise à s'assurer que l'environnement est conservé et que des relations de symbiose entre la société, l'économie et l'environnement sont maintenues. Elle est également fortement traduite dans la Convention Alpine Internationale qui vise la protection et le développement durable de la région alpine.

L'INFLUENCE POLITIQUE INTERNATIONALE

Il existe un grand nombre de conventions, accords et politiques cadres internationaux qui pourraient avoir un impact sur les environnements pastoraux, de manière intentionnelle ou non. Cette étude n'a pas l'ambition d'examiner la liste de manière exhaustive. La présente section met l'accent sur deux Conventions Internationales Cadres sur l'Environnement qui ont été mises en place au « Sommet de la Terre » (la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement) à Rio de Janeiro en 1992, ou qui en ont découlé, et dont l'objectif explicite est la protection et l'amélioration de l'environnement : La Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification et la Convention des Nations Unies sur la Biodiversité.

Le Sommet de la Terre et la Commission Brundtland

La Commission Brundtland, anciennement Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (WCED), a été mise en place par les Nations Unies en 1983 en vue de faire face à la préoccupation croissante sur l'accélération de la détérioration de l'environnement humain et des ressources naturelles, et aux conséquences de cette détérioration pour le développement économique et social. Le rapport de la Commission⁶⁹, également connu sous le nom de Rapport Brundtland, met l'accent sur l'importance du développement durable et sur le changement de politique nécessaire pour y arriver. La définition du développement durable utilisée dans le rapport est toujours largement citée : « Le développement durable est le développement qui satisfait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à faire face aux leurs. »

Le Rapport Brundtland a été très déterminant dans la prise de conscience sur l'importance du savoir traditionnel dans la gestion des ressources naturelles:

Les communautés autochtones sont les dépositaires de vastes accumulations de savoirs traditionnels et d'expériences. Leur disparition constitue une perte pour l'ensemble de la société qui pourrait apprendre beaucoup des compétences traditionnelles dans la gestion durable des systèmes écologiques complexes. C'est une ironie terrible que, à mesure que le développement formel pénètre plus en profondeur dans les forêts tropicales, dans les déserts et dans les autres environnements isolés, il tende à détruire les seules cultures ayant fait la preuve de leur capacité à s'épanouir dans ces environnements.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio de Janeiro de 1992 a suivi le rapport Brundtland, en mettant l'accent sur le rôle des peuples autochtones et sur leur rôle dans la gestion des ressources naturelles⁷⁰ :

La capacité des [peuples autochtones] à participer pleinement aux pratiques du développement durable sur leurs terres a eu tendance à être limitée à cause de facteurs de nature économique, sociale, et historique. Au regard des interrelations entre l'environnement naturel et son développement durable, ainsi que du bien être culturel, social, économique et physique des peuples autochtones, les efforts nationaux et internationaux pour mettre en œuvre un développement durable sain du point de vue environnemental, devraient reconnaître, prendre en compte, promouvoir et renforcer le rôle des peuples autochtones et de leurs communautés.

La Convention sur la Diversité Biologique a été adoptée pendant le Sommet de la Terre en 1992, et elle fait des recommandations claires en faveur du rôle du savoir local dans la protection de la biodiversité, ainsi que présentées ci-dessous. En outre, au cours du Sommet, le programme « Agenda 21 » des Nations Unies a été adopté ; ce qui a conduit à la mise en place de la Convention sur la Lutte contre la Désertification en 1994.

La Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (UNCCD)⁷¹

La Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification a été adoptée à Paris le 17 juin 1994 et est entrée en vigueur en décembre 1996. Elle a été ratifiée par 192 pays. La convention reconnaît explicitement la nécessité d'une gestion intégrée des ressources naturelles dans les terres pastorales (Annexe I, Article 8, 3 bi) et l'importance de renforcer les capacités des pastoralistes (Article 19). L'UNCCD a également reconnu le pastoralisme lors de sa rencontre de revue biennale à Bonn (CRIC3, 2005) qui a insisté sur le fait que le « soutien au pastoralisme mobile dans les milieux arides devrait être d'un niveau de priorité élevé dans le cadre de l'UNCCD, étant donné les pratiques spécifiques d'adaptation des pastoralistes et leurs savoirs traditionnels en matière de stratégies de lutte dans les conditions des milieux arides. L'examen du pastoralisme et de l'utilisation durable des pâturages devrait donc continuer à être révisé par le COP (la Conférence de Paris) et ses structures subsidiaires. »

Le pastoralisme mobile est inextricablement lié à la Convention sur la Lutte contre la Désertification, et les pastoralistes représentent une partie importante de la population des milieux arides. Cependant, les attitudes envers le pastoralisme et son rôle dans la lutte contre la désertification sont significativement divergentes au sein des pays signataires. Les différences en matière de politique nationale entre les gouvernements signataires démontrent la polarisation nette des perceptions sur le rôle du pastoralisme ; ce qui a de profondes implications pour le succès de cette convention. Il est évident qu'un certain nombre de gouvernements sont enclins à accepter le rôle du pastoralisme dans la préservation des milieux arides, étant donné le soutien qu'ils ont apporté, lors de la 8^{ème} Conférence de l'UNCCD des Membres (COP8) à Madrid, à la recommandation de WISP sur le fait que le centre d'intérêt de la convention devrait passer des « ranchs » aux « milieux arides et au pastoralisme durable ». Et la Convention est en mesure de jouer le rôle de leader dans la promotion du pastoralisme en tant qu'outil pour inverser la dégradation des terres au niveau des stratégies des pays signataires.

En quoi la UNCCD crée-t-elle un impact sur les pastoralistes ?⁷²

Les principaux instruments de mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification sont les Programmes Nationaux d'Actions (PNA). Il est attendu que ceux-ci soient conçus à partir de la base en prenant en compte, à la fois, les facteurs écologiques et sociaux et en se basant sur la bonne gouvernance, sur des programmes intégrés et participatifs, et sur des concertations nationales avec tous les groupes de la société. A l'exception de la Suisse qui n'a pas véritablement de régions arides et donc ne dispose pas d'un PNA sur la désertification, le pastoralisme et le surpâturage sont cités comme étant les causes de la désertification dans les PNA de tous les pays compris dans la présente étude. Cependant, la manière dont le surpâturage est représenté, ainsi que les recommandations y afférentes, diffèrent d'un pays à l'autre. La Mongolie et la Tanzanie offrent un cas de contraste intéressant : tandis que le premier pays présente le surpâturage comme le résultat de changements en matière de pratiques de gestion (Encadré 11), le second le considère comme simplement le résultat d'un trop grand nombre d'animaux. Les recommandations sont donc complètement différentes : pendant que le PNA de la Mongolie recommande l'extension des stratégies de pâturage (par exemple, zonage des pâturages, gestion des réserves de pâturage, et pâturage par rotation), celui de la Tanzanie recommande le dépeuplement et l'implantation des pastoralistes. Ainsi que le montre l'étude, il est improbable que la recommandation de la Tanzanie conduise à l'inversement de la dégradation ; il est plutôt plus probable qu'elle aggrave la situation actuelle.

Encadré 11: La lutte contre le surpâturage en Mongolie: les recommandations du Programme National d'Action

La taille nationale des troupeaux de la Mongolie est restée remarquablement constante au cours des années, même avec le taux de croissance de la population humaine annuelle de 1,5%. Les recherches scientifiques suggèrent que les pâturages sont exploités au niveau de leurs capacités de charge. De petites augmentations des populations animales ou des changements dans les modes d'utilisation des terres peuvent donc conduire à des dégradations localisées. Parmi de tels changements, l'on a la tendance à s'installer pendant des périodes plus longues autour des installations infrastructurelles, la garde des troupeaux par des salariés, et la garde des troupeaux par des bergers sans expérience fuyant les villes où les opportunités d'emploi ont été significativement réduites à la fin de l'époque socialiste.

Selon le Plan d'Action National, l'élevage est l'activité humaine la plus prédominante en Mongolie et capable potentiellement d'induire des dégradations anthropiques. Cependant, la dégradation liée au pastoralisme n'est pas le résultat exclusif du surpâturage et de la réduction de la circulation du bétail. Parmi les autres facteurs anthropiques de la dessiccation, l'on a la perturbation induite par les véhicules, les activités de récolte pour l'approvisionnement du bétail en fourrage et en foin, et la fourniture d'eau de breuvage au bétail⁷³.

Des recommandations en faveur de la promotion de la gestion pastorale des terres, par opposition à la limitation de l'utilisation pastorale des terres, ont été également faites dans les PNA du Soudan et du Niger. Le Soudan a mis en œuvre un programme de « systèmes de pâturage en saison humide par rotation différée » avec des groupes de pastoralistes et promu la technologie de pâturage repos/rotation ; tandis que le PNA du Niger a recommandé la création de corridors de transhumance et la délimitation et protection des zones de pâturage. Ces stratégies semblent être fondées sur une intention de soutenir le pastoralisme, mais un examen plus critique est indispensable, à la fois, pour confirmer la pertinence technique et sociale par rapport aux pastoralistes de chacun des pays, et pour évaluer la mesure dans laquelle les pastoralistes ont été consultés dans la formulation de ces stratégies.

Le PNA de la Tanzanie présente une large palette de recommandations, dont un grand nombre pourrait soutenir le développement pastoral durable. Il s'agit entre autres choses de baser l'action future contre la désertification sur les pratiques traditionnelles des pastoralistes, élaborer des plans plus détaillés d'utilisation des terres afin de prendre en compte les besoins de tous les utilisateurs des terres, et légitimer la circulation du bétail sur la base de négociations et de contacts sociaux entre les leaders et les communautés impliqués. La réussite de la mise en œuvre de ces plans peut dépendre de l'amélioration de la participation des communautés ; une participation que le PNA reconnaît comme étant inappropriée et un facteur limitant.

La reconnaissance de l'importance du savoir local est une caractéristique des PNA de la plupart des pays couverts par l'étude. Il s'agit par exemple du Soudan, de la Tanzanie, et du Niger qui recommandent « la promotion et la vulgarisation des technologies endogènes et la valorisation du savoir local ». Aucun des PNA n'arrive à l'étape suivante qui consiste à recommander le soutien aux institutions permettant aux pastoralistes d'exploiter le savoir, par exemple les institutions coutumières pour la gestion des ressources. Cependant, le PNA de la Mongolie ne recommande pas de développer les institutions de niveau local pour la gestion des pâturages, ce qui est logique au regard des bons résultats présentés dans l'étude de cas du pays pour WISP.

La protection du régime foncier dans les zones pastorales est mentionnée dans certains PNA des pays touchés par l'étude. Il s'agit par exemple du PNA de la Tanzanie qui dit que « le système actuel de tenure d'utilisation des terres démotive les utilisateurs quant à la conservation des ressources naturelles » et recommande « de mener des actions urgentes pour mettre toutes les terres tanzaniennes sous les régimes coutumier et officiel ». Le PNA du Niger, comme indiqué plus haut, recommande la délimitation des pâturages pastoraux et reconnaît que l'agriculture et le pastoralisme, en tant que sous composantes de la réforme, peuvent être complémentaires (fourrage, fertilité, et énergie), mais finissent souvent par se faire concurrence pour les terres (extension des champs agricoles et conflits subséquents entre agriculteurs et éleveurs de bétail).

Le PNA du Niger présente l'un des messages clés de la présente étude : à savoir que la maîtrise de la désertification et la gestion des ressources naturelles ne sont pas des questions sectorielles, mais doivent prendre en compte les conditions du développement social, économique, et écologique. La maîtrise de la désertification et la gestion des ressources naturelles doivent également être envisagées sous l'angle de la réduction de la pauvreté. Cependant, dans un pays où la production du bétail représente entre 12 et 16 % du PIB et constitue la deuxième source des revenus d'exportation, il est essentiel de distinguer les stratégies de développement du bétail, dont certaines sont cohérentes avec la gestion durable des terres, des autres qui peuvent être moins durables au plan environnemental.

Les PNA de ces six pays ne semblent pas être fondamentalement hostiles au pastoralisme ; et les institutions pastorales nationales pourraient tirer des avantages en s'engageant dans les processus PNA afin de s'assurer qu'elles demeurent pertinentes pour les pastoralistes et restent leurs propriétés. Le processus PNA est une dynamique déterminée par le pays, depuis le lancement des activités préliminaires (sensibilisation, études, ateliers participatifs) en passant par la validation du PNA par un forum national. Le Secrétariat de l'UNCCD peut être consulté au cours des ateliers ou forums, par exemple pour obtenir des conseils sur les questions de participation, de partenariats, et des rôles et responsabilités des parties prenantes. Cependant, si des structures nationales ou internationales souhaitent influencer un PNA pays, il faut qu'ils s'engagent directement auprès de la structure chef de file (généralement le Ministère de l'Environnement) du pays concerné. Ceci pose des défis évidents, d'une part, pour le Secrétariat de

l'UNCCD qui doit fournir un appui technique au PNA, mettre en place des normes minimales, améliorer les états de lieu, s'attaquer aux mauvaises pratiques ou aux ambiguïtés, et d'autre part, pour venir à bout des incohérences dans les PNA.

Le Mécanisme Mondial /Global Mechanism (GM) est une sous structure de la Convention avec pour mandat « d'accroître l'efficacité et l'efficacité des mécanismes financiers existants ... [et]... de promouvoir des actions visant à mobiliser des ressources financières substantielles et les affecter aux pays en développement Membres » (Article 21). Le GM est logé au sein du FIDA, et il a usé de cette relation pour promouvoir, d'une part, l'intégration des PNA dans les financements des bailleurs et les stratégies pays, et d'autre part, les priorités relatives à la désertification. Ce lien direct entre les PNA et les fonds de développement soulève la question de l'importance des PNA ; mais il n'est toujours pas clair s'il y a une influence afférente sur le contenu des PNA, ou si des bailleurs tels que le FIDA acceptent les PNA pour argent comptant. Bien que le GM et le CCD ne semblent pas avoir de contribution directe dans les PNA, ils fournissent néanmoins un moyen d'exiger l'imputabilité, en particulier concernant le caractère inclusif des concertations au niveau pays⁷⁴.

La mesure dans laquelle l'UNCCD opère des impacts sur les terres pastorales dépend du degré d'engagement des gouvernements auprès des pastoralistes et de la société civile pastorale. Ceci peut être amélioré par des efforts proactifs de la part de la société civile pastorale et des efforts plus substantiels de la part des gouvernements pour entrer en concertation directe avec les pastoralistes. Certains gouvernements ont besoin de conseils techniques plus vigoureux sur le rôle des pastoralistes dans la lutte contre la désertification et sur la manière dont ceci peut être promu : en l'occurrence sur comment s'attaquer aux questions de gouvernance et de régime foncier qui sont essentiels pour la réussite. Les gouvernements ont également besoin d'une plus grande exposition à l'importance des solutions sociales à la désertification, qui doivent souvent avoir la priorité sur les solutions techniques.

La Convention des Nations Unies sur la Biodiversité (UNCBD)⁷⁵

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) est un traité international visant à soutenir la diversité de la vie sur terre. Elle était disponible pour signature à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) à Rio de Janeiro en juin 1992. Elle est entrée en vigueur en décembre 1993. Le trois objectifs principaux de la Convention sur la Diversité Biologique sont : la conservation de la diversité biologique ; l'utilisation durable de ses composantes, et ; le partage juste et équitable des avantages tirés de son utilisation. Actuellement, la Convention comporte 190 membres, chacun étant représenté par un Point Focal National Pays principal (FNP) qui, généralement, est un employé gouvernemental du ministère chargé de l'environnement.

Bien que la Convention ne mette pas beaucoup l'accent sur le pastoralisme, au fond, elle soutient fortement les moyens d'existence traditionnels en tant que mécanismes de protection de la biodiversité. La Convention met clairement en exergue le rôle des communautés autochtones et l'importance de protéger le savoir traditionnel, en particulier à travers ses dispositions sur le savoir traditionnel et l'utilisation coutumière des ressources biologiques, dans les articles 8j) et 10c) respectivement (voir Encadré 12). La Convention dispose également d'un certain nombre de programmes de travail thématiques, dont les plus pertinents pour le pastoralisme sont : Les Terres Arides et Sous-humides, la Diversité Biologique Montagneuse, et l'Approche Ecosystème.

Encadré 12: La UNCBD et le savoir traditionnel, les innovations et les pratiques 76

L'article 8J de la UNCBD mentionne de manière explicite le rôle que joue le savoir traditionnel dans le développement durable, et reconnaît que la plupart des communautés autochtones et locales sont situées dans des zones où se trouve la vaste majorité des ressources génétiques du monde. La Convention reconnaît que la diversité biologique a été créée et gérée de manière durable pendant des milliers d'années par les communautés autochtones et locales, et que celles-ci utilisent des pratiques qui se sont révélées capables « d'accroître et promouvoir la biodiversité au niveau local, et [elles] participent au maintien de la santé des écosystèmes ». L'Article 8J va plus loin pour reconnaître que les « compétences et techniques [des communautés autochtones et locales] fournissent des informations pertinentes à la communauté mondiale et constituent un modèle utile pour la biodiversité. »

« Il y a également une large reconnaissance de la contribution que peut faire le savoir traditionnel, à la fois, à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique ; deux objectifs fondamentaux de la Convention ». Pour cette raison, la Conférence des membres de la Convention a mis en place un groupe de travail pour s'occuper spécialement de la mise en œuvre de l'Article 8 (j). Les représentants des communautés autochtones et locales ont été invités à prendre part pleinement au groupe de travail sur le savoir traditionnel, et un fonds a été créé pour faciliter leur participation aux différentes rencontres de la Convention.

Dans le cadre d'un programme de travail sur les engagements contenus dans l'Article 8 (j) et les autres dispositions de la Convention portant sur le savoir traditionnel, les gouvernements et les parties signataires ont pris une série d'engagements, dont les suivants :

- Mettre en place des mécanismes en vue de s'assurer de la participation effective des communautés autochtones et locales dans la prise de décision et la planification des politiques;
- Respecter, préserver et maintenir le savoir traditionnel pertinent pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique;
- Promouvoir sa large application, avec l'approbation et l'implication des communautés autochtones et locales concernées; et
- Encourager le partage équitable des avantages tirés de l'utilisation de ce savoir traditionnel.

En quoi la UNCBD crée-t-elle un impact sur les pastoralistes?

Les principaux instruments par lesquels la Convention sur la Biodiversité influence les politiques nationales sont les Stratégies Nationales sur la Biodiversité et les Plans d'Actions (NBSAP). Selon l'Article 6 de la Convention sur les Mesures Générales pour la Conservation et l'Utilisation Durable, ces stratégies nationales, plans ou programmes peuvent être ajustés pour les CBD, ou alors ils peuvent être adaptés à partir des stratégies, plans ou programmes existants. Parmi les six pays couverts par la présente étude, trois disposent de NBSAP sur le site Web de la UNCBD (la Bolivie, la Mongolie et le Soudan). La « Vision Nationale de la Diversité Biologique » du Niger est disponible en ligne, et les informations sur la Tanzanie et la Suisse ont été tirées de leurs Rapports Nationaux sur la Mise en Œuvre de la Convention ; elles sont accessibles à partir du site Web de la UNCBD.

Parmi les six pays de l'étude, tous mentionnent le bétail et le surpâturage comme étant un facteur de perte de la biodiversité. Cependant, il y a peu de recommandations visant à s'attaquer au surpâturage, à l'exception de la stratégie de la Mongolie qui propose un rôle à la production du bétail dans la protection de la biodiversité et fait des recommandations concrètes pour améliorer la durabilité de la production du bétail. Les Stratégies sur la Biodiversité du Soudan et du Niger mentionnent explicitement la nécessité de protéger et conserver la biodiversité du bétail (ressources génétiques des animaux domestiques) ; et le savoir autochtone reçoit une place de choix dans tous les documents, à l'exception de celui de la Suisse.

La Stratégie sur la Biodiversité de la Bolivie fait des commentaires sommaires sur le pastoralisme, bien qu'elle affirme que les régions à forte biodiversité sont le Puna, les vallées inter-andéennes, et le Chaco qui sont tous des zones pastorales. Elles ont été principalement affectées par le surpâturage, les pratiques agricoles inappropriées, et l'incendie des terres pastorales et des forêts. L'impact du surpâturage est brièvement mentionné en rapport avec le risque qu'il pose aux familles des céréales domestiques dans les régions montagneuses. Le savoir autochtone reçoit également une brève mention, bien que l'utilisation des plantes naturelles comme aliments pour les espèces camélidés ainsi que l'importance de ceci pour la production de la fibre soient mentionnées.

Le tout dernier rapport de la Tanzanie sur la Mise en Œuvre de la Convention (avril 2006) fait également très peu de commentaires sur le pastoralisme, en dehors du fait qu'il insinue que la migration du bétail est l'un des facteurs clés pouvant affecter négativement la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Au regard des conclusions de la présente étude, il est probable qu'une telle analyse génère des recommandations aggravant la perte de la biodiversité dans un pays où la superficie couverte par les pâturages est si vaste. Selon le site Web de la UNCBD, la Stratégie sur la Biodiversité de la Tanzanie a intégré le savoir traditionnel, les innovations et les pratiques des communautés autochtones et locales ; et elle a sensibilisé et fait la promotion de la coopération auprès des parties prenantes sur les questions du savoir traditionnel et autochtone en faveur de l'utilisation durable des ressources biologiques. Parmi les projets spécifiques liés à l'Article 8J, il y avait une série d'études de cas sur les communautés Maasai, Barabaig, et Hadzabe concernant leurs interactions avec les écosystèmes environnants ; bien qu'il n'y ait pas eu de détails sur la manière dont ceci est utilisé pour conserver la biodiversité.

La NBSAP de la Mongolie identifie le surpâturage autour des campements (c'est-à-dire, là où la mobilité du bétail est limitée et où les populations urbaines gardent un nombre de plus en plus croissant d'animaux), comme une cause majeure de la perte de la biodiversité. A la suite du programme « terre-agricole » (crop-land) des années 1950, la destruction de l'habitat et l'érosion ont été très importantes. Là où les pâturages ont été retirés de la production, la capacité de pacage a été réduite et le reste du pâturage a subi un surcroît de pression. La Stratégie Pays reconnaît que « le pâturage de grands troupeaux de yacks, chevaux, bovins, moutons, chèvres et chameaux a joué un grand rôle dans la vie du couvert végétal et dans la composition des espèces des prairies » ; elle est également explicite sur l'importance de la promotion des formes traditionnelles d'élevage du bétail comme un moyen de conservation de la biodiversité. Les plans d'action du pays comprennent la promotion de la résurgence des modes traditionnels de pâturages et la nécessité de s'assurer que « les meilleures formes traditionnelles et modernes de gestion des pâturages sont utilisées ». La Stratégie sur la Biodiversité de la Mongolie comporte une disposition sur les « Zones d'Usage Limitée » : des Aires Protégées où le pâturage traditionnel du bétail est permis.

Au Soudan, la perte de la biodiversité est attribuée à la récurrence de la sécheresse et à la croissance démographique au cours des trois décennies écoulées, en l'occurrence dans les zones semi désertiques et de savane ; ce qui a conduit à des pratiques non durables d'utilisation des terres. La croissance de la population du bétail est citée comme un facteur de perte de la biodiversité, bien qu'il soit noté que la récurrence de la sécheresse ait limité les populations des bétails. Et la perte substantielle des espèces d'arbres dans les milieux arides peut être attribuable, non à l'élevage du bétail, mais à la dépendance par rapport aux revenus non liés au bétail. La Stratégie Nationale sur la Biodiversité recommande une protection législative des droits des pastoralistes aux ressources biologiques et la protection de leurs savoirs, pratiques et technologies autochtones.

A l'instar du Soudan, la Stratégie sur la Biodiversité (la Vision Nationale) du Niger propose des mesures d'amélioration de la conservation de la biodiversité dans les régions pastorales. Parmi ces mesures, il y a la promotion et le développement du pastoralisme. Les recommandations comprennent entre autres choses, la stimulation des économies locales à travers l'investissement dans le domaine et le développement des produits traditionnels du bétail, l'augmentation des opportunités pour permettre aux éleveurs de bétails de capter les avantages de la conservation de la biodiversité, la réduction des conflits et la résolution des différends fonciers, et la promotion des associations d'éleveurs de bétail. Cependant, la Vision Nationale recommande aussi l'intensification de la production du bétail ; l'hypothèse sous-jacente est que cela conduira à la réduction de la pression du bétail sur les terres pastorales. Cette recommandation se fonde sur l'hypothèse que la population du bétail est la cause

du surpâturage, alors qu'en réalité il se peut que le surpâturage soit le résultat de l'intensification et de la sédentarisation : les mesures qu'épouse la Vision Nationale.

RECOMMANDATIONS EN FAVEUR DU SOUTIEN DES POLITIQUES SOUTIENNENT AU PASTORALISME DURABLE

La protection du régime foncier pastoral et la promotion des approches inclusives à la gestion des ressources naturelles

Un point de départ fondamental pour favoriser la garde pastorale des milieux arides est de protéger leur régime foncier et leurs autres droits sur les ressources. Le discours actuel sur les droits fonciers communs, en l'occurrence en Afrique, consiste à donner de nombreux exemples montrant comment de telles actions peuvent être soutenues par des politiques et des lois. Cependant, la garantie des droits fonciers dans la plupart des sociétés pastorales est étroitement liée à la promotion des institutions coutumières (voir la recommandation suivante) ; et une tenure commune efficace et formalisée devra reposer fortement sur ces institutions. Il est essentiel que la tenure commune ait la même reconnaissance légale que les autres formes de tenure pour que celle des pastoralistes soit véritablement garantie. Dans le même temps, il est essentiel que les questions d'iniquité existant dans nombre d'institutions coutumières soient traitées, comme par exemple les droits des femmes à utiliser, posséder et hériter des ressources.

La garantie équitable de la tenure des pastoralistes est liée à la capacité des membres de la société dans son ensemble à comprendre leurs droits et responsabilités en tant que citoyens, à la mise en place de voies de règlement des différends qui satisfassent les institutions coutumières et formelles, et à l'offre d'accès aux ressources légales. Les pastoralistes et les praticiens du pastoralisme ont besoin de protection contre l'appropriation de leurs droits aux ressources par des « pastoralistes » non praticiens ou par des propriétaires de troupeaux absentéistes qui souvent sont mieux éduqués et ont de meilleures relations politiques. Des mesures transitoires peuvent aussi être nécessaires de la part des gouvernements pour protéger les territoires pastoraux en attendant que les pastoralistes acquièrent les capacités nécessaires pour élaborer des dispositions de tenure appropriées et en attendant que les cadres légaux acceptables soient mis en place.

Rendre les communautés pastorales responsables et comptables des ressources qu'elles utilisent constitue la base d'une gestion et utilisation saines des ressources liées à la terre. Ceci ne peut se réaliser qu'à travers la mise en place de politiques et d'interventions qui facilitent :

1. la restauration du contrôle communautaire sur ces ressources ;
2. l'acceptation des frontières des terres écologiquement durables, et si nécessaire, l'accès aux ressources transfrontalières ;
3. le renforcement des structures leaders au plan local, et la garantie qu'elles reçoivent le pouvoir de régulation de l'accès, contrôle et gestion des ressources.

Le renforcement de la gouvernance locale

Dans nombre de sociétés pastorales, les institutions coutumières jouent un rôle crucial dans la gouvernance de l'utilisation des ressources naturelles, par la facilitation de la mobilité, la gestion des conflits, et la négociation des droits d'utilisation des ressources. Cependant, la mesure dans laquelle ces institutions sont légitimes aux yeux des gouvernements, varie significativement d'un pays à l'autre. Le processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays peut créer plus d'opportunités pour les institutions pastorales de travailler plus étroitement avec les gouvernements et d'atteindre des objectifs arrêtés de commun accord ; et dans les endroits où ces institutions ont déjà été favorisées, les communautés pastorales ont constaté des améliorations dans la gestion des ressources naturelles.

L'engagement des gouvernements, de la société civile ou des autres acteurs auprès des institutions coutumières devrait être fait selon l'entendement que ces institutions sont dynamiques et qu'elles changent continuellement. L'engagement auprès des nouvelles institutions et structures contribue à ce changement. Des concertations mal avisées avec un groupe non représentatif peut avoir un effet particulièrement pervers sur la manière dont ces institutions fonctionnent. Par exemple, des concertations ouvertes avec les personnes âgées et la négligence des droits des femmes peuvent conduire à un déplacement des relations internes de pouvoir et pourraient endommager les fonctions mêmes que l'engagement cherche à développer⁷⁷. Le rôle du gouvernement et des autres acteurs devrait être de mettre en place un cadre au sein duquel les institutions et règles coutumières locales peuvent réguler les affaires économiques et politiques quotidiennes ; et l'Etat doit promouvoir une plus grande participation et imputabilité à l'intérieur du processus de prise de décision des collectivités locales.

L'amélioration de la gouvernance locale peut être renforcée par une éducation plus accrue et une plus grande sensibilisation des pastoralistes sur le fonctionnement de l'Etat. Bien qu'il existe de nombreux exemples dans la littérature sur le dommage causé par les « élites pastorales », ces individus éduqués et bien introduits politiquement peuvent également jouer un rôle très positif d'interface entre les communautés et les gouvernements. Et à mesure que les communautés acquièrent plus d'autonomie, elles sont capables d'exercer plus d'influence sur les « élites » qui les représentent. Le processus d'autonomisation des communautés locales est déjà en cours dans certains pays, et un nombre croissant d'initiatives gouvernementales et non gouvernementales se

développent pour reconnaître que la conservation est plus efficace lorsqu'elle se réalise en partenariat avec les usagers des ressources plutôt que lorsqu'elle se fait à leurs dépens. Voici quelques principes pour une gouvernance locale saine :

1. Les institutions coutumières devraient représenter tous les membres de la société, et la concertation avec les acteurs extérieurs devrait permettre d'assurer que tous les secteurs de la communauté soient consultés (les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les castes inférieures) ;
2. Le processus entier d'élaboration de la collaboration entre le gouvernement et les communautés doit être basé sur la consultation inclusive afin d'assurer l'appropriation par toutes les parties prenantes ;
3. Les rôles du gouvernement par rapport à ceux des institutions coutumières doivent être clairement définis ;
4. La collaboration devrait prendre en compte plutôt que d'aller contre le changement ; et elle devrait être préparée de manière à encourager le changement comme une nécessité, par exemple pour ce qui concerne l'autonomisation des femmes ;
5. Les relations historiques entre les différents groupes pastoralistes et entre pastoralistes et non pastoralistes, en l'occurrence dans les zones où l'usage des ressources est partagé, doivent être prises en compte dans les structures gouvernementales locales (et si possible centrales).

La promotion de la résilience de l'économie pastorale

Les économies pastorales sont en changement continu, réagissant aux exigences environnementales, aux forces du marché, aux modifications dans l'offre de la main d'œuvre, et aux changements au niveau des exigences de subsistance. Le développement pastoral durable requiert un appui permettant aux pastoralistes de s'adapter efficacement à ces facteurs de changement. Comme types d'appui, il y a le fait de permettre aux pastoralistes d'adapter et d'améliorer leurs moyens d'existence qui sont orientés vers le bétail, et également d'adopter des sources de revenus non centrées sur le bétail et qui complètent leurs entreprises en matière de bétail. Permettre aux pastoralistes d'adopter des sources de revenus non traditionnelles comporte l'avantage supplémentaire de les équiper pour faciliter leur désengagement du système pastoral lorsque les circonstances l'exigent, soit de manière temporaire, soit de manière permanente.

Le rôle économique de la diversification n'a pas été explicitement présenté dans les études pays de WISP, mais il est raisonnable de déduire que le renforcement de la résilience du secteur pastoral est essentiel pour permettre aux pastoralistes de prendre des décisions efficaces de gestion et de gérer durablement leurs pâturages. Cependant, l'introduction de nouveaux moyens d'existence et la mauvaise planification du développement de ceux qui existent, peuvent générer une compétition autour des nouvelles ressources ; une compétition qui comporte des risques pour la gestion durable des terres. Cela peut être le cas lorsque les moyens d'existence alternatifs créent des conflits d'intérêt entre les terres gérées de manière privée et celles gérées de manière commune. C'est également le cas, lorsque les changements au niveau du portefeuille de moyens d'existence compromettent la logique environnementale du pastoralisme, par exemple en liant la main d'œuvre essentielle pour la transhumance, ou en retirant les ressources clés du système global de production du bétail.

Dans de nombreuses terres pastorales, la sécheresse est un phénomène courant auquel le pastoralisme s'est adapté pendant plusieurs siècles. Cependant, l'on est préoccupé, particulièrement en Afrique, par le fait que cette capacité d'adaptation s'est affaiblie, avec pour résultat que les pastoralistes sont désormais peu à même de faire face aux chocs qui caractérisent leur système. Ce phénomène devient de plus en plus important au regard du changement climatique, car les éleveurs font partie des populations rurales ayant une forte capacité d'adaptation et ils pourraient faire montre d'une plus grande résilience face au changement climatique ; mais leur résilience est sapée par les efforts de modernisation de leur système de production⁷⁸. Lorsque les éleveurs se battent pour faire face aux chocs, et au regard des changements en cours qu'ils connaissent, ils sont plus enclins à adopter des pratiques moins durables pour la gestion de leurs ressources, comme par exemple quand la taille des troupeaux devient trop petite pour justifier la poursuite de la transhumance. Dans le même temps, la perte de la capacité d'adaptation a conduit à l'adoption de pratiques pastorales non durables, telles que la dépendance excessive par rapport à la production du charbon ; ce qui peut réduire la productivité générale du système et créer plus d'impacts sur la pauvreté pastorale. La planification et la politique du développement doivent donc être conçues de manière à s'appuyer sur des stratégies de gestion des risques pastoraux et de manière à améliorer celles-ci.

Si le futur durable du pastoralisme doit être assuré, il faut accorder plus d'attention aux services environnementaux et à la captation des avantages. Il existe des produits environnementaux inhérents à la mobilité du pastoralisme qui fournissent tout un ensemble de services dont jouissent beaucoup de personnes en dehors des pastoralistes. Or, généralement l'attitude des conservateurs consiste à dire que le pastoralisme est fondamentalement destructeur de l'environnement, et que celui-ci (l'environnement) doit être protégé contre le pastoralisme. Le résultat de cette attitude est la création de nombreux Parcs Nationaux qui excluent les pastoralistes. Dans certains pays industrialisés, le rôle du pastoralisme dans la création et la protection de la Grande Valeur de la Nature est bien reconnu ; et divers programmes ont été conçus pour s'assurer que les pastoralistes captent certains des avantages de ces services environnementaux, comme par exemple l'investissement dans le tourisme. Les leçons en matière de captation des avantages et de promotion des services environnementaux doivent être transférées de manière à ce que les pastoralistes des pays en voie de développement puissent davantage tirer profit de leur système de gestion des terres. Car, ceci peut aider à garantir que le développement suive une trajectoire durable.

La promotion de la résilience dans l'économie pastorale peut constituer un moyen essentiel de favoriser la gestion durable des terres ; et cela requiert tout une gamme d'appuis politiques et d'investissements, dont :

1. La diversification des moyens d'existence pastoraux pour intégrer des sources de revenus à la fois complémentaires et alternatifs ;
2. L'accroissement de l'accès équitable aux marchés nationaux et internationaux, pour l'ensemble des biens et services produits par le pastoralisme ;
3. Des innovations techniques pour soutenir les capacités des pastoralistes à gérer les pâturages; des capacités qui reposent sur celles propres des éleveurs par rapport au changement climatique;
4. L'offre de services et produits financiers adaptés aux besoins et aux ressources des pastoralistes ;
5. La réforme de la politique macro-économique et des règles internationales de commerce afin de réduire les barrières liées à la commercialisation.

INVERSER LA DESERTIFICATION A TRAVERS LE PASTORALISME DURABLE

La principale conclusion ressortant de cette série d'études de cas est que les terres sont gérées plus durablement dans un certain nombre de régions à travers un processus favorisant de nouveau le pastoralisme mobile, et de manière plus remarquable à travers un appui politique en faveur de la gestion commune des terres et la prise de décision coutumière, bien que la nature précise des améliorations environnementales soit encore mal mesurée. A cet effet, les résultats de la conservation bénéficient des processus de développement inhérents à la décentralisation et à l'autonomisation. Et les objectifs doubles du développement durable et de la conservation deviennent de plus en plus compatibles. Le secteur de la conservation est en train de changer et une plus grande est accordée aux questions d'équité et de droits des communautés locales, ainsi qu'aux politiques et pratiques pouvant intégrer la durabilité environnementale au développement durable ; ce qui crée des opportunités pour que les communautés rurales captent des avantages supplémentaires des pratiques de gestion durables des ressources, et crée des possibilités de contrebalancer les motivations perverses encourageant la gestion non durable des terres.

Dans toutes les études de cas, la gestion durable des terres se fonde sur les pratiques et dispositions des pâturages coutumières plutôt que sur les modèles importés. Inverser la dégradation des terres dans l'espace pastoral ne requiert donc pas nécessairement le développement de nouvelles technologies ou des innovations en matière de gestion. Cela requiert plutôt souvent l'acceptation du fait que le pastoralisme mobile est valable et que les pastoralistes ont un savoir déjà existant et des compétences pouvant être utilisées. Les modèles de gestion des terres importés ont été expérimentés et ont souvent échoué, et dans de nombreux pays, les pastoralistes sont toujours en train de se remettre des dommages causés par ces modèles importés sur, à la fois, leur environnement et leurs dispositions coutumières.

Favoriser l'utilisation durable des ressources par les communautés pastorales peut représenter l'option la plus rentable de conservation dans de nombreux pays, et cela peut être la voie pour assurer la pratique de la conservation dans tout le paysage, et pas seulement dans des poches isolées créées par les aires protégées. Dans les pays en développement, le coût de la « conservation forteresse » peut être substantiel lorsque les coûts d'opportunité liés à la perte des moyens d'existence sont pris en compte. A titre d'exemple, mesurés en termes de production agricole et de bétail abandonnée, le coût d'opportunité de la conservation de la faune et de la flore dans les aires protégées du Kenya, dont 70% couvrent les milieux arides, se situe aux environs de 203 millions de dollars US par an. Alors que les revenus tirés du tourisme de la faune et de la flore ainsi que de la foresterie dans ces aires protégées contribuent seulement à hauteur de 42 millions de dollars US par an à l'économie nationale⁷⁹.

La reconnaissance des avantages environnementaux intrinsèques du pastoralisme ouvre la voie vers ce que l'on pourrait considérer comme Conservation Durable : une conservation qui promeut à la fois le développement et l'équité. En vue de cette conservation, les communautés locales conservent les ressources naturelles dans l'intérêt de leurs propres moyens d'existence, auxquels il faut ajouter les paiements reçus pour les produits de leurs moyens d'existence dont jouissent d'autres personnes, par exemple les touristes. Ces façons d'aborder la gestion durable des terres sont de plus en plus adoptées avec réussite dans de nombreux pays. L'expérience de l'Europe suggère qu'elles peuvent être essentielles pour retenir les populations rurales dans les zones lointaines et marginales où l'impact des animaux doit être maintenu.

La présente étude met en exergue certains résultats environnementaux positifs produits à la suite de changements de politiques. L'étude a montré que les politiques globalement favorables au pastoralisme ou aux pasteurs peuvent promouvoir la gestion durable des terres et conduire à des améliorations environnementales. Une large palette de politiques en apparence non liées peut donc influencer la gestion durable des terres, en particulier les politiques qui renforcent les capacités des pastoralistes. Par exemple, bien qu'il puisse être difficile de définir clairement le lien entre l'éducation ou la santé et la désertification, il est moins difficile d'illustrer comment les politiques en matière de santé et d'éducation renforcent les moyens d'existence des éleveurs⁸⁰. Le lien entre la résilience des moyens d'existence et la gestion durable des terres a déjà été établi.

L'étude de cas du Soudan offre une importante leçon aux défenseurs du pastoralisme durable, à savoir que la mise en place d'un changement politique n'est pas en soi suffisante. Une fois la politique en place, une pression continue est nécessaire pour s'assurer

que le gouvernement alloue suffisamment de fonds pour sa mise en œuvre. Outre le financement de la mise en œuvre de la politique, davantage de plaidoyer est indispensable pour supprimer les démotivations liées aux politiques conflictuelles, ou pour s'assurer que les mesures d'accompagnement sont en place pour la mise en œuvre de la politique en question. La mise en place d'un changement politique individuel ne devrait peut-être pas constituer un objectif en soi. Mais elle devrait être l'indicateur d'un changement plus profond dans les attitudes des planificateurs du développement au niveau du gouvernement ou dans les autres institutions. Un objectif de plaidoyer beaucoup plus approprié pourrait être de persuader le gouvernement à adopter un agenda politique pro-pastoral dans lequel l'appui au pastoralisme devient un objectif politique global.

Réflexions sur la méthodologie et sur la gestion du savoir

Cette étude est parvenue à identifier un certain nombre de facteurs politiques potentiels déterminant les résultats environnementaux positifs, en utilisant une méthodologie ayant permis aux défenseurs nationaux des pastoralistes de s'engager dans un plaidoyer aux niveaux local, national, et international. Les études pays ont fait preuve d'une riche compréhension du contexte social et politique dans lequel vivent les pastoralistes, et qui limite ou favorise la gestion de leurs terres. Cependant, il y a un manque de cohérence dans la validation des détails précis des services environnementaux ayant émané du pastoralisme. L'amélioration de cette validation reste un domaine important de travail futur pour WISP et ses partenaires.

Selon l'UNCCD, la terre est le système terrestre de production biologique, et la dégradation des terres constitue une perte de ce service⁸¹. L'Évaluation Millénaire de l'Écosystème conclut que la définition de la productivité biologique et des avantages économiques dépend donc des priorités des utilisateurs⁸². Ce qui signifie qu'il est valable et nécessaire de baser l'étude de la dégradation des pâturages sur les objectifs d'utilisation des terres des pastoralistes. Mais pour l'interprétation des personnes extérieures, il est important d'être explicite sur ce que signifie la dégradation pour les pastoralistes et sur les indicateurs qu'ils utilisent. WISP devrait donc soutenir l'élaboration de méthodologies pratiques pour comprendre et communiquer les indicateurs de la santé des pâturages que les pastoralistes appliquent à leur environnement. Les méthodologies devraient également prendre en compte les mécanismes de gestion que les pastoralistes utilisent pour répondre à ces indicateurs ; ceci à son tour améliorera le ciblage des interventions visant à soutenir les pratiques d'utilisation durables des terres.

L'étude a été principalement conçue pour tester l'une des hypothèses fondamentale de WISP : les politiques soutenant le pastoralisme conduisent à des résultats environnementaux positifs dans les pâturages. L'étude n'a pas essayé d'établir quelles politiques sont plus efficaces et lesquelles contribuent à produire les résultats contraires. Elle donne simplement un aperçu qualitatif sur le rôle que pourrait jouer la politique dans l'action de favoriser le pastoralisme, ainsi que sur le rôle que le pastoralisme peut jouer dans l'amélioration des environnements des milieux arides. Il est important donc de noter que l'absence de politiques clés dans les études pays n'implique pas qu'elles n'existent pas. Les études à venir devraient viser à être plus ambitieuses en termes d'envergure, pour faire un examen plus exhaustif des politiques nationales affectant le pastoralisme, et pour explorer de manière plus complète le rôle des conventions internationales sur l'environnement local.

WISP est un programme de gestion du savoir, et les objectifs de la présente étude étaient donc multiples : capter et partager les récentes connaissances, élaborer un plaidoyer, et renforcer les capacités en vue d'un apprentissage, une analyse, et un plaidoyer. Le degré d'atteinte de ceux-ci au niveau pays est en évaluation dans le cadre du programme de monitoring en cours, et ils guideront l'élaboration future du projet. L'impact au niveau mondial a été positif de manière générale : par exemple, les conclusions de ces études ont été présentées par les partenaires pays au cours des rencontres de l'UNCCD, en l'occurrence lors de la 5^{ème} Rencontre du Comité de Revue de la Mise en Œuvre de la Convention (CRIC5) à Buenos Aires en mars 2007 (Encadré 14). Le travail est aussi en train d'alimenter le plaidoyer mondial en cours, et ceci crée de nouvelles opportunités pour les structures pastorales nationales d'influencer leurs gouvernements et de les convaincre d'intégrer ces mécanismes internationaux dans leurs législations nationales.

Encadré 14: La déclaration des partenaires de l'étude et de WISP à la CRIC5 de l'UNCCD

Il a été recommandé au secrétariat de l'UNCCD d'apporter un ajout/une clarification/un amendement à la déclaration de Bonn afin de :

- Reconnaître l'importance du pastoralisme mobile pour la gestion des milieux arides et de faire référence aux systèmes de bétail, plutôt qu'aux systèmes de ranch uniquement. Les systèmes de pastoralisme mobile ont clairement fait la preuve qu'ils sont capables d'améliorer la gestion des milieux arides et qu'ils sont économiquement plus productifs que les autres systèmes de production dans les environnements arides. Dans certains pays, les systèmes de ranch ont été promus aux dépens des systèmes pastoraux mobiles et cela a conduit à la dégradation des terres et à l'échec des moyens d'existence. Il est donc important de rééquilibrer la déclaration de Bonn en soulignant l'important rôle que le pastoralisme mobile a traditionnellement joué dans la gestion des milieux arides, ainsi que le rôle important qu'il continue de jouer.
- Clarifier la différence entre les terres communes et les terres gérées de manière commune, et reconnaître que la plupart des terres pastorales sont gérées de manière commune ou de manière privée, à l'exception de là où s'est créé un vide de gestion. Le pastoralisme est pratiqué dans nombre des milieux arides du monde depuis des siècles et de nombreux environnements arides reposent sur le pâturage des animaux. Les pastoralistes ont une riche compréhension des environnements qu'ils gèrent et ils ont développé des systèmes sophistiqués de gestion des ressources qui protègent la biodiversité. Les institutions coutumières gèrent traditionnellement ces environnements, mais dans de nombreux cas, ces institutions sont sous pression. L'efficacité du savoir pastoral traditionnel et des systèmes de gestion doit être reconnue,

et partout où de nouvelles dispositions institutionnelles émergent, elles devraient prendre en compte les connaissances existantes.

Les recommandations ont été soutenues par un certain nombre de délégués gouvernementaux, et en conséquence, le Président du CRIC5 a recommandé que le Commission pour la Science et la Technologie (CST) de l'UNCCD reconnaisse l'importance des pastoralistes pour la gestion efficace des pâturages, et adopte le pastoralisme comme un de ses domaines prioritaires.

Le dialogue politique n'a pas été plus possible au niveau national par suite du présent projet, et donc une plus grande attention doit être accordée au besoin de formation spécifique de certains partenaires en matière de plaidoyer, ainsi qu'à la définition stratégique des partenaires activement engagés dans le plaidoyer pastoral ou intéressés par la question. En tant que réseau mondial, WISP est de plus en plus en position d'identifier de tels partenaires et d'assurer le ciblage adéquat du partenariat avec les différentes structures, par exemple en faisant en sorte que l'engagement des institutions gouvernementales dans les pays touchés par l'étude soit un mécanisme d'ouverture du dialogue politique en faveur des ONG qui, normalement, ne mènent pas des activités de plaidoyer.

Cette étude a fourni de précieux exemples pour soutenir l'un des arguments clés de WISP, et des études complémentaires seraient appropriées pour davantage tester l'argument et pour améliorer l'évaluation de l'impact environnemental. Tout travail futur sur cette question devrait chercher à inclure d'autres études de cas, et à capitaliser les recommandations ici présentées. Des discussions avec les pays partenaires dans le cadre de la présente étude devraient avoir lieu sur la nécessité de porter leurs études à des niveaux plus élevés, par exemple en intégrant des collaborateurs gouvernementaux, ou sur la nécessité d'améliorer l'utilisation des indicateurs du changement environnemental.

CONCLUSION

La gestion durable des terres est cruciale pour le développement pastoral, et les pastoralistes devraient être parmi les premiers bénéficiaires de toute amélioration de la manière dont les milieux arides sont gérés. Beaucoup des éleveurs sont parfaitement conscients de l'importance de la gestion durable des terres pour la durabilité de leurs moyens d'existence, et leur approche par rapport à la gestion des terres reflète cette compréhension. Là où la gestion pastorale des terres est devenue non durable, cela est le résultat de changements radicaux au niveau du pastoralisme et qui limitent la manière dont les pastoralistes utilisent leur connaissance de l'environnement. Les expériences contenues dans cette étude et les déclarations faites dans un certain nombre de Programmes d'Actions Nationaux sur la Désertification et les Stratégies Nationales sur la Biodiversité, traduisent une acceptation de plus en plus grande du savoir local comme un atout pour permettre la gestion durable des terres. C'est une rupture importante par rapport aux paradigmes de développement qui ont prévalu par le passé et dans lesquels les pastoralistes étaient perçus comme des utilisateurs irrationnels des terres et qui présente un risque inhérent pour l'environnement de leurs pâturages. Il est essentiel que les avantages communs du développement économique et de la conservation des milieux arides continuent de guider la planification, et que les planificateurs gardent à l'esprit qu'il est probable que tout effort visant à réaliser les objectifs de conservation et qui oublie de soutenir aussi le développement rural dans le pays global, aille à l'encontre du but recherché.

Les succès décrits dans cette étude soulignent un changement substantiel dans la réflexion sur les environnements arides et les stratégies de gestion des milieux arides. Le changement majeur dans la réflexion sur les milieux arides qui s'est produit pendant les années 1990 a permis à certains praticiens et décideurs politiques de reconnaître l'importance des stratégies de gestion flexibles et de promouvoir les compétences d'adaptation des pastoralistes mobiles. Cependant, le changement de réflexion, et le changement en matière de politiques et de pratiques que cela implique, reste à être totalement accepté dans certaines sphères. Par conséquent, il y a une dissonance dans certaines réflexions sur le développement : elles reconnaissent le savoir et les compétences des pastoralistes, mais ces derniers sont toujours perçus comme agissant de manière irrationnelle, par exemple, en rassemblant coûte que coûte leur bétail. Donc l'on ne fait pas confiance aux pastoralistes de pouvoir gérer leurs ressources selon leurs objectifs de production. La persistance de la croyance selon laquelle le surpâturage signifie automatiquement la présence de trop d'animaux suggère que certaines stratégies environnementales continueront de plaider pour le dépeuplement et demeureront toujours en contradiction avec les objectifs de nombreux pastoralistes en matière d'utilisation des terres.

Il est nécessaire d'avoir un discours plus clair sur la véritable signification du surpâturage dans les terres pastorales, ainsi qu'une plus grande reconnaissance du fait qu'il est généralement le résultat d'un temps de séjour trop long en un même lieu, plutôt que de celui d'un trop grand nombre d'animaux. Pour cette raison, le surpâturage est un phénomène qui se retrouve autour des points d'eau, des marchés, et des campements, mais qui n'est généralement pas observé dans les pâturages ouverts. La politique et la planification en matière environnementale devraient davantage s'efforcer de comprendre les objectifs d'utilisation des terres des pastoralistes et d'accepter le savoir et les institutions de ces derniers qui sont à même de favoriser l'atteinte de ces objectifs. A cet effet, la plupart des stratégies environnementales nationales doivent aller un pas plus en avant, au-delà de la reconnaissance de l'importance du savoir local, pour autonomiser les pastoralistes afin qu'ils puissent utiliser ce savoir.

L'autonomisation des pastoralistes pour leur permettre de gérer plus durablement leur environnement n'est pas une question relevant d'une seule politique ; mais c'est une question transversale qui doit influencer un ensemble de politiques, les départements gouvernementaux, et les institutions non gouvernementales. Elle doit être ancrée dans les projets de développement et les projets environnementaux, et elle doit être un pilier central, même en cas de travail de secours d'urgence, si de telles interventions ne doivent pas saper la durabilité à long terme des communautés soutenues. Au niveau mondial, l'autonomisation des communautés

rurales (plutôt que de permettre uniquement leur participation) doit être un principe guide des institutions comme l'UNCCD et la UNCBD, et elle devrait influencer les Programmes Nationaux d'Actions et les Stratégies sur la Biodiversité ; ce qui pourrait garantir une plus grande appropriation de ces stratégies au niveau communautaire. Au bout du compte, cela est indispensable pour la réussite des stratégies.

REFERENCES

- Barrow, E. 1996. The Drylands of Africa: local participation in tree management. Initiatives Publishers Ltd., Nairobi.
- Bates, D. and Conant, F. 1980. "Livestock and Livelihood: A Handbook for the 1980s." In The Future of Pastoral People: Proceedings of a Conference Held in Nairobi, August 4-8. Nairobi: Institute of Development Studies, 1980, 89-101.
- Behnke, R. H., Scoones, I., Kerven, C., 1993, Range ecology at disequilibrium: new models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas, ODI, London.
- Bonkougou, E. G. and Naimir-Fuller, M. 2001. Biodiversity in Drylands: challenges and opportunities for conservation and sustainable use. The Global Drylands Partnership.
- CRESA 2006, Impacts of investments in the management of natural resources (GRN) in Niger: synthesis report. Regional Centre for Specialized Training in Agriculture (CRESA), Niamey, Niger.
- Ellis, J. E., & Swift, D. M., 1988. Stability of African Pastoral Ecosystems: Alternate Paradigms and Implications for Development, *Journal of Range Management*, 41, 450-459.
- FAO 2001. Pastoralism in the New Millennium. Animal Production and Health Paper No. 150, UN Food and Agriculture Organization, Rome.
- Frank, D. A. & McNaughton, S. J. 1993. Evidence for the promotion of aboveground grassland production by native large herbivores in Yellowstone National Park. *Oecologia* 96:157-161
- Fratkin, E. & Mearns, R., 2003. Sustainability and pastoral livelihoods: lessons from east African Maasai and Mongolia, *Human Organization*, 62, 112-122.
- Gichohi, H., Mwangi, E. and Gakahu, C. 1996. Savanna ecosystems. In: East African Ecosystems and their Conservation, T.M. McClanahan and T.P. Young (eds). Pp. 273-298. Oxford University Press, NY.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons, *Science*, 162, 1243-1248.
- Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C. M. 1995. Development and Significance of NIE. In The New Institutional Economics and Third World Development, ed. J Harriss, J Hunter, CM Lewis, pp. 1-13. Baltimore: Routledge
- Herlocker, D.J. 1996. Rangeland degradation in arid and semi-arid East Africa. in: East African Ecosystems and their Conservation, T.M. McClanahan and T.P. Young (eds). Pp. 266-267, Oxford University Press, NY.
- Homewood, K., Lambin, E., Coast, E., Kariuki, A., Kikula, I., Kivelia, J., Said, M., Serneels, S., Thompson, M., 2001. Long-term changes in Serengeti-Mara wildebeest and land cover: Pastoralism, population, or policies?, *PNAS*, 98, 12544-12549.
- Horowitz, M. & Jowkar, F. 1992. Pastoral Women and Change in Africa, the Middle East, and Central Asia: A Report for the "Gender Relations of Pastoral and Agropastoral Production" Project for United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) and United Nations Development Programme (UNDP). Binghamton NY: Institute for Development Anthropology.
- ILRI, 2006. Pastoralism: the surest way out of poverty in east African drylands, International Livestock Research Institute, Nairobi, pp.
- Jefatura del Estado, 1995. Ley 3/95, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Official State Gazette number 71 of 24 March, 1995
- Kilongozi, N., Kengera, Z. and Leshongo, S. 2005. The Utilization of Indigenous Knowledge in Range Management and Forage Plants for Improving Livestock Productivity and Food Security in the Maasai and Barbaig Communities. FAO, LinKS Project. http://www.fao.org/ag/agl/agll/drylands/metadatasheets/pub_dett.asp@pub_id=96880app=0section=description.html
- Lamprey, H., Waller, R. 1990. The Loita-Mara region in historical times: patterns of subsistence, settlement and ecological change, In Early pastoralists of southwestern Kenya. *Memoirs of the British Institute*, (Ed, (Eds, Robertshaw, P.) British Institute in Eastern Africa, Nairobi, pp.
- Little, P. D. 1996. Pastoralism, biodiversity and the shaping of savanna landscapes in east Africa, *Africa*, 66, 37-51.
- Manzano, P. and Malo, J. E. 2006. Extreme long-distance seed dispersal via sheep. *Frontiers in Ecology and the Environment* 4 (5): 244-248.
- Maxwell, S. 2003. [http://www.chronicpoverty.org/toolbox/PolicyInfluence_MediaEngagement/4.1%20What%20to%20do/1-%20Four%20Styles%20of%20Policy_Entrepreneurship%20\(SM\).pdf](http://www.chronicpoverty.org/toolbox/PolicyInfluence_MediaEngagement/4.1%20What%20to%20do/1-%20Four%20Styles%20of%20Policy_Entrepreneurship%20(SM).pdf)

- McCarthy, N., Swalloa, B., Kirk, M., and Hazell, P. 2000 (eds.). Property Rights, Risk and Livestock Development in Africa. International Food Policy Research Institute, Nairobi, Kenya
- McGahey, D., Davies, J. and Barrow, E. 2008. Pastoralism as conservation in the Horn of Africa: effective polices for conservation outcomes in the drylands of Eastern Africa. *Annals of arid Zones* (pending).
- Mearns, R. (1996). When Livestock are Good for the Environment: Benefit-Sharing of Environmental Goods and Services. *Balancing Livestock and the Environment: WorldBank/FAO Workshop*, Washington, D.C.
- Niamir-Fuller, M. (ed.) 1999. *Managing Mobility: The Legitimization of Transhumance*. ITDG/FAO.
- Nori, M. & Davies, J. 2007. Change of Wind or Wind of Change? Climate change, adaptation and pastoralism. IUCN, Nairobi
- Norton-Griffiths and Southey 1995, cited in Mearns 1996.
- Ole Nasha, W. 2007. Pastoralism as a Conservation Strategy in Tanzania. "Pastoralism as Conservation", IUCN-EARO.
- Prins, H., 1992. The pastoral road to extinction: competition between wildlife and traditional pastoralism in East Africa, *Environmental Conservation*, 19, 117-23.
- Rodriguez, L. 2008. A Global Perspective on the Total Economic Value of Pastoralism: global synthesis report based on six country valuations. Report for the World Initiative for Sustainable Pastoralism. IUCN, Nairobi 2008.
- Savory, A. 1999. *Holistic Management: A New Framework for Decision Making*. Island Press: Washington, D.C.
- Scoones, I. 1995. *Living with uncertainty : new directions for pastoral development in Africa*, Intermediate technology publications, London.
- Swift, J. 2003. Pastoralism and mobility in the drylands. The global drylands imperative, In *Second Challenge Paper Series* (www.undp.org/drylands/docs/cpapers)
- Swift, D.M., Coughenour, M.B. and Atsedu, M. 1996. Arid and semiarid ecosystems. In: *East African Ecosystems and Their Conservation*, T.R. McClahan, and T.P. Young (eds.), pp 243-269. Oxford University Press, Oxford.
- Vetter, S. 2005. Rangelands at equilibrium and non-equilibrium: recent developments in the debate, *Journal of Arid Environments*, 62, 321-341.
- Voisin, A. 1959. *Grassland Productivity*. Island Press California.
- Western, D. & Finch, V. 1986. Cattle and pastoralism: survival and production in arid lands. *Human Ecol.*, 14(1): 77-94.
- White, R. P., Tunstall, D., and Henninger, N. 2002. *An Ecosystem Approach to Drylands: building support for new development policies*. World Resources Institute, Information Policy Brief No 1.
- World Bank, 2000. *Conserving and Managing Biodiversity in Dryland Ecosystems*. World Bank draft policy note. <http://www.worldbank.org/biodiversity>
- World Commission on Environment and Development 1987. *Our Common Future*. Oxford University Press.
- Zeidler, J. and Mulongoy, K. J., 2003. The Dry and Sub Humid Land Programme of Work of the Convention on Biological Diversity: connecting the CBD and the UN Convention to Combat Desertification. *RECIEL* 12 (2) pp 164-175

ANNEXE 1: INFORMATIONS SUR LES PARTENAIRES

Pays	Partenaires	Contact
Bolivie	SAVIA	savia@entelnet.bo
Mongolie	The Initiative for People Centered Conservation (IPECON)	http://www.nzni.org.mn/
Niger	L'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger	aren@intnet.ne
Soudan	The Pastoralist Society Sudan	http://pas1.org/
Suisse	The European Forum for Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP)	http://www.efncp.org/
Tanzanie	The Pastoralist Indigenous NGO Forum (PINGOS)	http://www.policyforum-tz.org/node/5319

-
- ¹ D'autres informations sur ces partenaires se trouvent dans l'Annexe 1
- ² Hardin, 1968
- ³ Niamir-Fuller, 1999
- ⁴ Swift, 2003
- ⁵ Scoones 1995
- ⁶ Western & Finch 1986
- ⁷ Savory 1999, Voisin 1959
- ⁸ Fratkin et Mearns 2003
- ⁹ Frank et McNaughton 1993
- ¹⁰ Mearns 1996
- ¹¹ McGahey et al. 2008
- ¹² Le pastoralisme ne se pratique pas exclusivement dans les milieux arides, mais également dans d'autres systèmes de pâturage tels que les écosystèmes montagneux. Les systèmes de montagne présentent beaucoup de similarités avec les milieux arides. Ensemble, les régions montagneuses et les milieux arides représentent la majorité des terres pastorales.
- ¹³ Little 1996
- ¹⁴ Rodriguez 2008
- ¹⁵ FAO 2001
- ¹⁶ Le pastoralisme transhumant se pratique en France, en Espagne, en Italie, en Grande Bretagne, en Suède, en Grèce, en Roumanie, et dans d'autres pays européens.
- ¹⁷ White et al. 2002
- ¹⁸ Zeidler et Mulongoy 2003; White et al. 2002; Bonkoungou et Niamir-Fuller 2001; World Bank 2000
- ¹⁹ Behnke et al. 1993
- ²⁰ Niamir Fuller 1999
- ²¹ Vetter, 2005
- ²² Behnke et al., 1993
- ²³ Ellis and Swift, 1988
- ²⁴ www.millenniumassessment.org/
- ²⁵ Niamir-Fuller 1999
- ²⁶ Prins 1992
- ²⁷ Little 1996
- ²⁸ Lamprey et Waller 1990, Little 1996
- ²⁹ Bates et Conant 1980
- ³⁰ Kazakhstan Community Based Adaptation Country Program Strategy 2008. UNDP GEF, Almaty.
- ³¹ Mearns 1996
- ³² Voisin 1959
- ³³ Lamprey et Waller 1990
- ³⁴ ILRI 2006, Gichohi et al. 1996
- ³⁵ Homewood et al. 2001
- ³⁶ Swift et al. 1996
- ³⁷ Herlocker 1996
- ³⁸ Little 1987 cité dans Swift et al. 1996
- ³⁹ Kilongozi et al. 2005, Barrow 1996
- ⁴⁰ Behnke et al. 1993
- ⁴¹ McGahey et al. 2008
- ⁴² McGahey et al. 2008
- ⁴³ Harriss et al. 1995
- ⁴⁴ McGahey et al. 2008
- ⁴⁵ Behnke et al. 1993
- ⁴⁶ <http://www.fao.org/Wairdocs/ILRI/x5499E/x5499e04.htm>
- ⁴⁷ Maxwell 2003
- ⁴⁸ Ole Nasha 2007
- ⁴⁹ Gandou Zakara and Harouna Abarchi 2007. Evaluation des impacts des politiques pastorales au Niger : Expériences du Niger en matière d'application de la législation nationale en faveur de la mobilité des pasteurs et des droits de circulation du bétail. Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁵⁰ Horowitz et Jowkar 1992

-
- ⁵¹ Gandou Zakara et Harouna Abarchi, *ibid.*
- ⁵² Pastoral Society Sudan 2007. Sudan's Policy towards Traditional Livestock Migration Routes: evaluation of the Intervention of the Administrative Committee for Stock Routes Delineation-Darfur States. Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁵³ Edward Porokwa, Anna Eusebi, Andrew Msami 2007. A study on the Impact of National Policies Processes on Pastoralism in Tanzania. PINGO Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁵⁴ McCarthy et al. 2000
- ⁵⁵ Undargaa Sandagsuren 2007. Community Organization: a policy level study of "community organization" as a grass-root institution that contributes to strengthen co-management of sustainable pastoralism and nature conservation. NZNI-IPECON Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁵⁶ Porokwa *et al. ibid.*
- ⁵⁷ SAVIA 2007. Políticas de patoralismo de camelidos en las tierras altas de Bolivia. Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁵⁸ Undargaa Sandagsuren *ibid.*
- ⁵⁹ Undargaa Sandagsuren *ibid.*
- ⁶⁰ Jefatura del Estado 1995
- ⁶¹ Raquel Casas Nogales y Pablo Manzano Baena 2007. Valoración Económica del Pastoralismo en España. Rapport pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁶² Manzano et Malo 2006
- ⁶³ Pastoral Society Sudan 2007. Sudan's Policy towards Traditional Livestock Migration Routes: evaluation of the Intervention of the Administrative Committee for Stock Routes Delineation-Darfur States. Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁶⁴ Pastoral Society Sudan, *ibid.*
- ⁶⁵ Gandou Zakara et Harouna Abarchi 2007. Evaluation des impacts des politiques pastorales au Niger : Expériences du Niger en matière d'application de la législation nationale en faveur de la mobilité des pasteurs et des droits de circulation du bétail. Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁶⁶ CRESA, 2006.
- ⁶⁷ Scoones 1995; Niamir Fuller 1999.
- ⁶⁸ Jean-Pierre Biber 2007. Le projet SAMI—Un projet pour la commercialisation des produits agricoles montagneux en Suisse. Forum Européen sur la Conservation de la Nature et le Pastoralisme (EFNCP). Etude de cas pour l'Initiative Mondiale pour le Pastoralisme Durable.
- ⁶⁹ Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement 1987
- ⁷⁰ Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. 1992. Adoption des accords sur l'environnement et le développement. Section III, Renforcement du rôle des principaux groupes, Agenda 21, Chapitre 26, Reconnaissance des rôles des peuples autochtones et leurs communautés.
- ⁷¹ <http://www.unccd.int/>
- ⁷² Toutes les informations spécifiques aux pays se trouvant dans cette section, sauf indication contraire, sont tirées des PNA de chacun des pays:
Niger – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/africa/national/2000/niger-fre.pdf>
Soudan – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/africa/national/2006/sudan-eng.pdf>
Tanzanie – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/africa/national/2000/tanzania-eng.pdf>
Bolivie – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/lac/national/1997/bolivia-spa.pdf>
Mongolie – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/national/2000/mongolia-eng.pdf>
- ⁷³ National Plan of Action to Combat Desertification in Mongolia, page 20 Plan National d'Action pour la Lutte contre la Mongolie, p. 20.
- ⁷⁴ http://www.ifad.org/rural/learningnotes/ksf7/7_2.ht
- ⁷⁵ <http://www.cbd.int/>
- ⁷⁶ <http://www.cbd.int/programmes/socio-eco/traditional/>
- ⁷⁷ McGahey et al. 2008
- ⁷⁸ Nori and Davies, 2007
- ⁷⁹ Norton-Griffiths et Southey 1995, cité dans Mearns 1996.
- ⁸⁰ Pour plus d'informations sur les modèles appropriés pour l'éducation des populations pastorales, voir le rapport WISP intitulé "Bonnes Pratiques en matière de prestation de service en faveur des pastoralistes" et produit par l'Institut Tropical Suisse, 2008)
- ⁸¹ The United Nations Convention to Combat Desertification, Part I, Article 1 (e) La Convention des Nations Unie pour la Lutte contre la Désertification, Partie I, Article 1 (e), <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php?annexNo=-1>
- ⁸² <http://www.millenniumassessment.org/>