

Article

## OPEN et Participation des Pasteurs

### L'exclusion sociale des communautés pastorales dans la prise de décision communautaire

[Abdoulaye Diaoure](#)

SNV Cameroon

**Résumé :** *L'histoire de la majeure partie des pays sahéliens (ou comportant une zone écologique similaire) est jalonnée d'exemples d'exclusion totale des communautés pastorales dans la prise de décision communautaire. A l'échelle nationale ou sous-régionale, la conséquence d'une telle pratique se concrétise dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et réglementations inadaptées à l'exercice itinérant de l'élevage, seul mode approprié dans des conditions de précarité des ressources pastorales. A l'échelle locale, elle se traduit en conflits récurrents et des fois violents, entre éleveurs et autres utilisateurs de l'espace.*

La reconnaissance des valeurs économiques (contribution aux revenus des ménages, produit intérieur brut des pays concernés, force de travail dans d'autres secteurs agricoles, fumures organiques, etc.) sociales et culturelles (cérémonies traditionnelles telles que mariages, circoncision, sacrifice et autres rites/rituels, etc.) environnementales (gestion rationnelle des ressources naturelles notamment pastorales, biogaz et réduction des gaz à effet de serre et séquestration du carbone, etc.) n'a pas eu d'effets positifs en termes d'inclusion sociale et la prise en compte réelle des intérêts des communautés pastorales. La principale contrainte (du moins celle généralement avancée) semble résider dans le caractère itinérant de cette activité socio-économique. Du coup, cette catégorie spécifique d'acteurs se trouve exclue de la majeure partie des actions de développement (services de bases essentiels notamment).

Le pastoralisme n'est pas seulement qu'un système de production de biens économiques : il est fondamentalement social et culturel. Ne pouvant (sur)vivre en autarcie, il devra s'intégrer - à défaut de s'adapter - aux dynamiques en cours.

Les risques d'une aggravation de la situation des pasteurs et de leur activité s'accroissent au regard des évolutions démographiques importantes observées dans les différents pays et qui ont pour conséquence entre autres, une réduction de l'espace utile pour le pastoralisme du fait de l'extension d'autres activités rurales (agriculture, pêche, sylviculture, etc.).

Dès lors, la gestion intentionnelle de l'espace apparaît comme l'un des points d'attention les plus importants pour un positionnement stratégique optimal tant pour les pasteurs que pour toutes les autres parties intéressées et résolument engagées dans le développement de cette activité vitale pour l'économie des pays concernés.

C'est pourquoi, l'un des principaux objectifs de la stratégie de la SNV-Cameroun dans le sous/secteur Elevage Pastoral est l'implication des pasteurs dans la prise de décision sur toutes les questions touchant le pastoralisme dans les ressorts territoriaux d'exercice de leurs activités de production.

Les expériences en la matière sont multiples et diversifiées à travers les pays. Elles connaissent ou ont connu des fortunes diverses. Dans bien des cas, elles ont été initiées, stimulées, mises en œuvre par des acteurs autres que les pasteurs eux-mêmes. Elles ont vécu tant que les apports externes ont existé et ont naturellement disparu avec la fin des subsides et autres apports de ceux-là qui ont cru devoir penser et agir en lieu et place des principaux intéressés bien que pour leurs intérêts. Elles ont souvent été menées avec les seuls pasteurs ignorant les autres dépositaires d'enjeux dans une problématique aussi complexe que celle-là.

Comme sur d'autres thématiques, des observatoires nationaux ont été mis en place çà et là. Décrétés par les gouvernants, ils fonctionnent comme des services de l'administration centrale avec une tutelle conventionnelle, affectation de fonctionnaires, conseil d'administration, budget de fonctionnement, système de planification, suivi et évaluation, etc. Ils sont classiquement au service de l'Etat central et ont vocation à aider à la prise de décision de ce dernier. Conçus pour faire remonter des données, ils ne favorisent pas la participation des acteurs des secteurs concernés à la prise de décision. Ces derniers, de ce fait, apparaissent beaucoup plus comme des objets que comme des sujets dans les décisions émergentes. Fondés sur le constat, leur orientation sur la prospective n'en est que toute relative. En conséquence, leur efficacité dans la prévention de conflits entre différents utilisateurs de l'espace s'en ressent fortement.

Les constats et réflexions ainsi répertoriés ont conduit la SNV-Cameroun à penser une autre forme de fonctionnement pour une organisation ou un organe qui : (i) aurait pour mission de suivre les évolutions dans le domaine du pastoralisme et identifierait les actions à entreprendre pour un développement de cette activité économique (ii) réunirait les dépositaires d'enjeux dans cette problématique particulière qu'ils soient de l'administration centrale, des collectivités territoriales décentralisées, des autorités traditionnelles/coutumières, de la société civile, des structures d'accompagnement, projets ou missions nationaux ou qu'ils soient des représentants légitimes d'utilisateurs de l'espace (iii) assurerait le suivi des engagements pris par les parties prenantes dans la résolution des problèmes rencontrés par les pasteurs dans l'exercice de leur activité (iv) et qui fonctionnerait sur des bases autonomes et selon des modalités arrêtées d'accord parties.

Dans cette entreprise, l'un des moments et/ou facteurs critiques les plus importants de succès a certainement été la présentation faite par la SNV-Cameroun (à travers l'équipe Extrême-Nord) de sa stratégie sectorielle dans le domaine du pastoralisme. Cette présentation qui avait pour objectif de soumettre à la critique et à amendements le fruit d'une réflexion interne SNV, a mis ensemble les représentants des principales communautés pastorales de la province de l'Extrême-Nord, quelques autorités des principales communes d'exercice de l'activité, les services techniques déconcentrés compétents dans la zone, des partenaires techniques et financiers intéressés par les

questions pastorales et les conseillers Pastoralisme des deux équipes SNV actives sur la problématique (Extrême-Nord et Nord-Ouest).

Un amendement majeur est sorti de ces interactions : l'insécurité devra être considérée comme le facteur limitant majeur de l'activité pastorale dans la province de l'Extrême-Nord Cameroun.

Une décision majeure sortira de ces interactions : constitution d'un groupe ad hoc chargé de l'organisation de la rentrée imminente des animaux dans les « yaérés » (pâturages inondés dans la plaine d'inondation du fleuve Logone).

C'est cette dernière décision qui nécessitera l'organisation d'une rencontre spéciale à Guirvidig (autre moment critique) à l'issue de laquelle d'importantes orientations seront énoncées :

- (1) la responsabilisation des chefs coutumiers dans l'interpellation de l'autorité administrative sur l'insécurité des pasteurs. Pour ce faire, les communautés pastorales s'engageront à recenser et à mettre à disposition tous les faits majeurs ayant touché tout ou partie de leurs communautés, les dates ou périodes de saisine de l'administration compétente ainsi que la suite réservée aux différentes plaintes
- (2) l'organisation périodique et rotative de rencontres du genre pour assurer un suivi des engagements des parties prenantes. Trois rencontres auront été arrêtées par an : une pour préparer la rentrée dans les yaérés, une pendant la présence des troupeaux dans les yaérés et une pour organiser le retour des animaux sur les pâturages exondés. Les rencontres se feront de façon rotatives et par département (regroupant plusieurs communes). Les communes des départements concernés se chargeront de l'organisation matérielle de ces rencontres (hébergement, restauration, lieu). Le groupe ad hoc se chargera des convocations et de l'information sur les sujets à aborder ainsi que de l'animation des échanges
- (3) et la réflexion autour d'une instance ou organe chargée de l'observation des évolutions dans l'activité pastorale avec comme but d'influencer les politiques et réglementations en la matière dans la province de l'Extrême Nord.

L'observatoire du Pastoralisme dans la province de l'Extrême – Nord (OPEN) venait d'être mis sur les fonds baptismaux.

Très vite les pasteurs s'en approprieront. La première réunion du groupe ad hoc consécutive à la rencontre de Guirvidig consacrera leur volonté par une objection clairement exprimée de voir cet observatoire ancré au service technique compétent de l'élevage (Délégation Provinciale du MINEPIA - Ministère de l'Élevage, des Pêches et Industries Animales). Ils s'engageront à participer à leurs propres frais à toutes les activités de cet observatoire (ce qu'ils ont continué à assurer par une présence effective et qualitative à toutes les rencontres qui ont suivi et où qu'elles se tiennent).

Les collectivités territoriales décentralisées ont aussi montré un engouement certain par une présence au plus haut niveau à toutes les rencontres. L'un des effets majeurs de la dynamique enclenchée aura été celle des intercommunalités engagées autour des

questions pastorales : une - autour de la zone exondée et une autre - autour des yaérés. Les liens avec OPEN sont si étroits que certains se demandent si les activités de ces intercommunalités n'appartiennent pas intrinsèquement à l'Observatoire.

Les organisations de la société civile, notamment celles actives sur les questions pastorales et/ou sur des problématiques avec forte interférence avec ces dernières, ont joué un rôle important. Membres à part entière de l'OPEN, elles se sont inscrites dans la remontée d'informations pertinentes tant dans la conception des interventions que dans les effets induits par ces dernières mais aussi dans l'animation du dispositif. A ce titre, elles ont mobilisé les acteurs autres que les pasteurs (pêcheurs, agriculteurs, autorités municipales, chefs traditionnels voire partenaires au développement). Dès le départ, elles se sont investies dans la facilitation des rencontres avec la SNV. Elles ont permis, par leur connaissance parfaite du terrain, de confirmer/infirmer certaines données et d'adapter les mesures édictées. Leur travail avec différents groupes d'utilisateurs de l'espace, souvent entretenant des relations conflictuelles, a jeté les bases de discussions apaisées et de solutions consensuelles.

Dans la concrétisation de leurs engagements, les pasteurs vont poser un certain nombre d'actes importants :

- recensement de tous les cas d'atteinte à la sécurité des pasteurs et mise à disposition des chefs traditionnels en charge de l'interpellation de l'autorité administrative. Dans cette optique, la SNV aidera le chef traditionnel responsabilisé par ses pairs pour cette action, à concevoir le support méthodologique indispensable au recensement des données pertinentes
- recensement et information des participants aux différentes rencontres organisées par OPEN des problèmes rencontrés par les éleveurs dans la recherche et l'exploitation des ressources pastorales. Les pasteurs poseront les problèmes au cours des séances plénières (en présence des autorités municipales, des chefs traditionnels et des autres utilisateurs de l'espace). Ils mettront en exergue le préjudice subi et les protagonistes dans les conflits potentiels ou avérés. Chaque fois que des décisions ont été prises et mises en application, ils informeront sur les avancées y compris sur les effets induits dans leurs relations avec les communautés sédentaires dans les zones en question.
- A leur circuit traditionnel d'information des autorités (à travers le vétérinaire) ils conviendront d'ajouter celui de l'OPEN à même de diligenter l'information et de suivre le traitement qui en est fait.

## Quelles leçons majeures apprises ?

- l'approche utilisée est déterminante pour asseoir un engagement ferme des acteurs dans l'intervention. Sans pouvoir tirer de conclusions définitives à ce jour, il nous paraît indéniable que le partage de la stratégie et des axes d'interventions avec les acteurs pertinents est à la base de cette participation active des parties prenantes. Dans le passé, les acteurs étaient consultés dans la mise en œuvre d'activités identifiées et planifiées à d'autres niveaux. Dans l'approche présente, les parties ont ensemble validé l'analyse de contexte et entrevu les solutions idoines et les

parties à impliquer. Elles ont aussi arrêté les périodes propices pour l'exécution des activités.

- La pertinence des acteurs est gage de succès. Dans le processus actuel, aucune avancée notable n'aurait été possible si les pasteurs n'avaient la conviction qu'ils étaient en face de véritables protagonistes des problèmes qu'ils rencontrent.
- La neutralité de certaines catégories d'acteurs (notamment ceux de la société civile) et la confiance que les différentes parties leur vouent (pas nécessairement toutes à la fois mais il est indispensable que chacun des principaux protagonistes se « retrouve » dans une organisation du genre) est facteur de mobilisation et d'engagement réel des parties dans la mise en œuvre des résolutions prises. Cette disposition reste valable en ce qui concerne la SNV par rapport aux collectivités territoriales et organisations de la société civile qui ne s'impliqueront davantage qu'une fois convaincues que nos conseils et accompagnements concourent à l'atteinte de leurs propres objectifs (souvent mêmes ceux qui ne sont pas nécessairement avouables !!!).
- De ce fait, il importe que les conseillers SNV aient une parfaite lecture de nos objectifs stratégiques, des intérêts des parties engagées ainsi que des « hidden agenda » de certaines catégories d'acteurs.
- Influencer une telle démarche multi acteurs nécessite une bonne connaissance des sources et rapports de pouvoir en place.
- La création de cadre et donc de possibilités de débats contradictoires (présence effective de toutes les parties concernées) est à la fois une opportunité de prévention de conflits mais aussi de résolution de ceux-ci quand ils sont déjà ouverts. Mais, pour ce faire, la participation de parties non directement impliquées dans les conflits est facteur d'apaisement et source de conciliation d'intérêts et de points de vue apparemment antagonistes. Dans le cas présents, la société civile a été fortement mise à contribution tant pour l'identification des problèmes et leur analyse que pour leur présentation et la facilitation des interactions.
- Les débats publics et contradictoires créent de bonnes conditions pour minimiser les pratiques de mauvaise gouvernance. En l'occurrence, il est de notoriété publique que les éleveurs font l'objet de tracasseries diverses de la part des autorités locales qu'elles soient administratives ou traditionnelles. De l'autre côté, ils versent eux-mêmes très souvent dans des pratiques de corruption pour avoir gain de cause et/ou taire des affaires dans lesquelles ils sont plus « bourreaux » que victimes. Les problèmes soulevés dans le cadre de l'OPEN ont été gérés après débats sans qu'aucun subside de quelque nature que ce soit ne soit versé à une quelconque autorité.
- L'efficacité organisationnelle n'est pas liée/dépendante de sa formalisation. Dans le cas d'espèce, l'OPEN ne constitue qu'une instance à l'instar de différents réseaux sans enregistrement formel auprès d'institutions étatiques comme les associations et autres ONG.
- La réussite d'actions avec une organisation spécifique peut engendrer des difficultés de collaboration avec d'autres notamment celles qui sont sur des questions ou problématiques similaires ou identiques. Notre expérience actuelle avec OPEN a eu des répercussions néfastes sur la collaboration engagée depuis 2005 avec la FEB (Fédération des Eleveurs de Bovins) qui, au demeurant, en est membre et assure le secrétariat. L'envergure prise par OPEN en est pour quelque chose même si d'autres raisons sont avancées.

## Quels axes d'amélioration de notre intervention ?

Les résultats répertoriés plus haut montrent que des avancées ont été observées en matière de participation des pasteurs à la prise de décision sur les questions pastorales dans les ressorts territoriaux d'exercice de leurs activités. Cependant, il faut convenir que l'accompagnement de la SNV n'était pas structuré pour apporter des réponses aux points d'attention Governance For Empowerment (G4E) (exception faite de la participation).

En clair, nous ne saurions dire à l'heure actuelle quelles capacités nous avons renforcé chez les pasteurs sur le double plan de l'accountability (redevabilité) et de l'équité. Notre intervention ne procédait pas d'un diagnostic clair et univoque sur les compétences qui manquaient à leur niveau et aucun trajet n'a été élaboré pour visualiser d'où nous allions pour atteindre quel(s) résultat(s)/objectif(s).

Réajuster notre intervention, ne serait-ce que sur ce plan, devra permettre de mettre en exergue la particularité de notre approche avec ce groupe d'acteurs connus et répertoriés comme catégorie marginalisée.

Dans la démarche actuelle, la participation des femmes (y compris et particulièrement celles issues des communautés pastorales) a été des plus insignifiantes. Il est clair que nous savions, dès le départ, qu'une des principales difficultés résiderait à ce niveau. A l'époque, notre approche stratégique pour aborder cette question prévoyait d'utiliser les activités de développement de la filière « Lait » pour s'attaquer aux aspects inhérents à l'amélioration du pouvoir économique et du statut social des femmes. Néanmoins, en dehors de l'atelier d'échange sur la stratégie SNV, aucune autre instance ou opportunité n'a été saisie pour débattre de cette question et identifier les voies et moyens pour assurer une participation pleine et entière des femmes à cette dynamique.

## Conclusion

Les résultats acquis dans le cadre de la présente intervention sont positifs. Une dynamique est enclenchée et des processus innovants sont « déroulés ». Leur consolidation sera effective lorsque les actions d'accompagnement, notamment celles qui sont envisagées dans les intercommunalités, connaîtront une mise en œuvre sur le terrain. D'ores et déjà, les communes concernées ont planifié et budgétisé des actions dans cette perspective. Nos appuis aux organisations de la société civile devront leur permettre de diagnostiquer les capacités manquantes chez les communautés pastorales pour apporter une contribution positive sur toutes les questions relatives à l'activité pastorale.