

Points clés

Les interventions qui traitent des conflits impliquant des éleveurs devraient s'appuyer sur un entendement dépoussiéré des systèmes pastoraux et de leurs fondements économiques et écologiques. Les discours négatifs actuels sont dépassés et devraient aller au-delà d'une présomption de conflit entre agriculteurs et éleveurs pour se pencher sur la véritable dynamique du conflit sur le terrain.

Les hommes politiques, les pouvoirs publics et les praticiens sur le terrain devraient reconnaître la valeur du pastoralisme pour la construction de moyens d'existence et de paysages plus résilients face au changement climatique.

Les autorités nationales et locales doivent investir dans des infrastructures intangibles, telles que des institutions traditionnelles et des plateformes locales, où les gens peuvent exprimer leurs positions et se faire entendre et où les situations de conflit peuvent être comprises et négociées.

L'amélioration des moyens d'existence locaux et la création de débouchés économiques contribueront à restaurer la légitimité du gouvernement et de l'État de droit, là où des groupements d'intérêts ont exploité les rancunes afin d'attiser le conflit.

Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique : repenser le phénomène ?

Depuis 2012, le Sahel ouest-africain a été aspiré dans un tourbillon de violence sans cesse croissante, attisé par des groupes djihadistes et des ressentiments de longue date au sein des populations rurales. Le coût en pertes de vies humaines, en nombre de personnes déplacées et en opérations militaires est énorme. Les médias, les milieux politiques et académiques dénoncent de plus en plus le « conflit entre agriculteurs et éleveurs » mais, en réalité, ni l'histoire récente ni les enquêtes sur la violence armée ne corroborent une telle simplification. Le pastoralisme est jugé comme perturbateur et rétrograde, livrant une bataille perdue d'avance la conquête de ressources trop rares. Pourtant, en vérité, c'est une méthode sous-estimée d'adaptation à la variabilité qui peut rendre les moyens d'existence et les paysages plus résilients face au climat. Il est essentiel de comprendre les racines, la dynamique et la signification du conflit, de prévoir un espace pour comprendre et négocier, et de soutenir les moyens d'existence et les débouchés économiques afin de dégager des trajectoires vers la paix pour l'ensemble de la région. Pour la grande majorité de la population, ces étapes contribueraient grandement à restaurer la légitimité de l'État.

Un conflit violent s'intensifie dans toute l'Afrique rurale, surtout dans le Sahel ouest-africain. Au cours des 12 mois menant à mai 2020, plus de 10.000 personnes sont mortes dans des épisodes violents frappant les cinq pays les plus touchés (Mali, Niger, Burkina Faso, Nigéria et Cameroun), soit 44 % de plus que l'année précédente. Les opérations militaires coûtent plus de 2 milliards de

dollars des États-Unis par an : une somme énorme qui pourrait être mieux investie dans le développement économique. Des analystes ont dénoncé le « conflit entre agriculteurs et éleveurs » comme étant à l'origine de ces crises. Pourtant, deux déclarations politiques internationales importantes en 2013, celle du Forum de haut niveau sur le pastoralisme au Sahel (Déclaration de Nouakchott¹), et la seconde

Les données ne corroborent en rien l'idée que l'agriculture et l'élevage sont des systèmes diamétralement opposés

sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement (la Déclaration de N'Djamena²), ne faisaient aucune référence au « conflit entre

agriculteurs et éleveurs ». Bien au contraire, la Déclaration de N'Djamena dénonçait « de nombreux groupes mafieux et terroristes » qui déstabilisaient la région tout entière.

Le « conflit entre agriculteurs et éleveurs » est souvent présenté comme un problème fondamental,

fondé sur une inimitié ancestrale doublée d'une concurrence sur des ressources rares, désormais exacerbée par le changement climatique. Mais les données à l'appui ne corroborent pas cette vision des systèmes agricoles et d'élevage comme étant irrémédiablement opposés.

Il est essentiel de comprendre comment les systèmes de subsistance sont imbriqués, ont évolué et se sont transformés pour construire de nouveaux moyens de partager des ressources communes pour toute la région (voir la méthodologie utilisée dans l'Encadré 1).

Une perspective faussée

Il est probablement trompeur et simpliste de considérer l'insécurité et la violence en Afrique subsaharienne rurale à travers le prisme d'un « conflit entre agriculteurs et

éleveurs ». Pour commencer, les termes « éleveur » et « agriculteur » sont loin d'être des catégories simples et incontestables. Des décennies de politiques et d'interventions ont encouragé les agriculteurs à acquérir leur propre cheptel, et les éleveurs à se sédentariser et à se tourner vers l'agriculture. Cela a diminué la complémentarité entre les deux groupes et cela s'est traduit par une nouvelle dynamique de concurrence sur les terres et sur les pâturages. Le phénomène est encore exacerbé lorsque des mécanismes coutumiers de collaboration sont remplacés par de nouveaux substituts monétaires fondés sur le marché. Ainsi, par tradition, les éleveurs échangeaient du fumier et du lait contre un droit d'accès aux résidus de récolte et aux points d'eau des villages. Mais tout cela est désormais monnayé, de sorte qu'aujourd'hui les éleveurs doivent payer pour les deux.

L'insécurité croissante dans nombre de zones rurales d'Afrique subsaharienne concerne des contextes géographiques et politiques très variés. On ne prend pas bien la mesure des spécificités locales ou des processus politiques et économiques plus larges en les considérant sous l'angle d'un « conflit entre agriculteurs et éleveurs ». Les legs historiques, l'incapacité des institutions à empêcher ou résoudre ces conflits, les différences culturelles entre les communautés et la rupture des réseaux traditionnels d'interdépendance ont tous une part de responsabilité. Nombre de régions ont également souffert de l'incurie prolongée des pouvoirs publics et du manque d'accès aux services de santé et

Encadré 1. Méthodologie

Cette note d'information s'inspire d'un rapport de recherche intitulé *Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique subsaharienne*¹⁵ ? préparé pour l'Agence française de développement (AFD)¹⁶. Il répondait à des préoccupations croissantes devant la hausse des conflits et de l'antagonisme entre des groupes principalement d'éleveurs et des populations agricoles plus sédentarisées sur une vaste étendue semi-aride d'Afrique. Notre analyse s'appuie sur un éventail de sources. Des données quantitatives pour la période 1997-2017 pour 16 pays d'Afrique de l'Ouest, centrale et de l'Est, sont tirées du projet ACLED (*Armed Conflict Location and Event Data*)¹⁷. Nous avons évalué la distribution géographique, les tendances, les pics saisonniers et la fréquence des conflits entre agriculteurs et éleveurs dans tous les épisodes de violence enregistrés dans le projet ACLED. Les données qualitatives proviennent de rapports de presse, de documents gouvernementaux et universitaires, mais aussi d'entretiens avec des personnes impliquées professionnellement dans des questions touchant au conflit.

d'éducation. Les moyens d'existence des éleveurs et des agriculteurs ont été endommagés lorsque les gouvernements ont réquisitionné des pâturages et des terres agricoles au profit de projets d'agriculture commerciale, de périmètres d'irrigation ou de grands barrages.

Un passé de coopération fragilisé

L'hypothèse fréquemment avancée selon laquelle agriculteurs et éleveurs ont des clashes identitaires incontournables et se disputent âprement les ressources néglige un passé de coopération. Dans bien des endroits d'Afrique, il existait une complémentarité étroite entre ces groupes et ces formes d'utilisation des terres depuis des générations. C'est cette complémentarité qui a été perturbée. Ainsi, l'endommagement des récoltes par les animaux est communément accepté comme étant à **l'origine** du conflit. Or, il est peut-être le **résultat** d'une transgression antérieure, telle que la mise en valeur de nouveaux champs dans les aires de pâturages ou un empiétement sur les couloirs à bétail, phénomènes qui sont eux-mêmes la conséquence de politiques foncières à courte vue et malavisées et d'une piètre gouvernance.

Des dirigeants politiques charismatiques et des groupes djihadistes ont fort bien réussi à manipuler les identités ethniques et les rancunes locales afin de mobiliser leur soutien. Ainsi, le prédicateur radical peul, Ahmadou Kouffa, dans le centre du Mali, a su séduire beaucoup de partisans issus de certains groupes peuls qui se sentent exclus du pouvoir économique et politique. De même, dans plusieurs États du Nigéria, la violence préélectorale entre éleveurs et agriculteurs a été attisée afin d'alimenter le soutien de tel ou tel candidat désigné.

Un discours le plus souvent négatif à propos du pastoralisme perdure dans les milieux politiques et dans de nombreux médias nationaux, malgré des décennies de recherche qui démontrent son absence de fondement³⁻⁶. La manière dont les pouvoirs publics ont représenté l'espace rural en matière de ressources naturelles a affecté les systèmes pastoraux et agricoles de manière très différente. L'utilisation des terres pastorales et sa redéfinition des schémas de végétation à travers le paysage par un broutage régulier n'a jamais reçu de reconnaissance

juridique à la différence de l'agriculture et des droits qu'elle s'arroge par l'empreinte du soc et de la houe. Les attitudes du gouvernement envers les peuples nomades leur reprochent d'être contre le modernisme (traditionnels) et synonymes de désordre (irrationnels, néfastes pour l'environnement, « errant en quête d'eau et de pâturages »). En s'appuyant sur des catégories simplistes, l'expression « conflit entre agriculteurs et éleveurs » prête le flanc à cet héritage malsain.

Un accent qui n'est pas corroboré par les chiffres

Les données du projet ACLED ne corroborent pas l'accent politique récent mis sur le conflit violent entre agriculteurs et éleveurs. Si les données montrent des niveaux élevés et croissants de violence dans une poignée de pays, il s'agit de chiffres globaux pour l'ensemble de la population. Il n'existe aucune preuve que le conflit entre agriculteurs et éleveurs a augmenté plus rapidement que d'autres formes. De fait, dans les données de l'ACLED, la proportion d'incidents nationaux et de victimes associés à un conflit entre agriculteurs et éleveurs est souvent inférieure au pourcentage de pasteurs dans la population nationale. Néanmoins, lorsque des incidents se produisent, ils sont souvent d'une brutalité stupéfiante et sont relatés à grand bruit dans les médias.

Les données de l'ACLED nous disent aussi que, s'il existe des points chauds importants au niveau national et régional où s'enveniment des différends non résolus, des relations paisibles et un esprit de coopération perdurent sur des étendues beaucoup plus vastes. Même au sein des points chauds, le conflit violent est généralement ponctuel et intermittent et il survient parallèlement à une coopération régulière. La plupart des conflits en zone rurale sont gérés paisiblement grâce aux dirigeants traditionnels et aux institutions locales. L'accent actuellement mis sur l'escalade de la violence néglige cette réalité et, par conséquent, elle empêche d'en tirer des enseignements.

Toutefois, l'efficacité des mécanismes locaux de résolution des conflits a été gravement mise à mal là où les communautés se trouvent happées par une « économie de guerre » dominée par des

hommes politiques, des généraux et des combattants qui s'intéressent surtout à inventer de nouvelles formes de pouvoir, de profit et de protection, qu'il s'agisse de contrebande, d'enlèvement ou de commerce d'armes^{7,8}.

Entre violence et diabolisation

Au Nigéria, au Mali et en République centrafricaine (RCA), on a constaté une augmentation marquée de la violence faisant intervenir des milices ethniques et des groupes militants organisés. Un conflit violent a débordé depuis ces groupes jusque dans les pays voisins, en particulier le Niger, le Cameroun et le Burkina Faso. Au Nigéria, le conflit généré par Boko Haram a fait des dizaines de milliers de victimes et déplacé des millions d'autres dans le nord-est. Dans le reste du pays, l'essentiel du conflit entre les populations d'éleveurs et les agriculteurs sédentaires a pris un tour plus ethnopolitique, avec la diabolisation des éleveurs peuls par les hommes politiques locaux et nationaux, tant et si bien qu'agriculteurs et éleveurs sont désormais lourdement armés. Quatre États nigériens ont promulgué des « lois contre les pâturages ouverts » qui font qu'il est illégal pour les éleveurs de déplacer leurs bêtes d'un site de pâturage à un autre. Des pasteurs qui ont vécu dans le pays depuis des dizaines d'années sont désormais représentés comme des étrangers ou des immigrants illégitimes^{9,10}, et le terme « peul » est devenu une catégorie recensée dans une classification des groupes terroristes¹¹.

Les données sur les conflits violents en Afrique de l'Ouest soulignent aujourd'hui le nombre sans cesse croissant de victimes des activités des groupes djihadistes, notamment dans la région du lac Tchad et près des frontières entre le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Mais la violence dans cette région n'est pas une affaire de changement climatique ni de conflit entre agriculteurs et éleveurs. Au lieu de cela, c'est plutôt le résultat de la lutte de pouvoir entre des mouvements islamistes opportunistes et des États qui, depuis des décennies, ont renâclé à honorer leurs obligations envers leurs citoyens, que ce soit en termes de système judiciaire équitable, d'investissements dans les services sociaux ou d'accès à des débouchés économiques. Des interventions militaires

répressives ont exacerbé le sentiment d'injustice et les rancœurs au niveau local, tandis que le butin de la guerre procurait des revenus et gonflait d'importance des politiciens corrompus et des chefs véreux de groupes militants.

Le conflit comme un « message » et non comme un « bruit »

Certains anthropologues plaident ardemment pour que le conflit violent soit reconnu comme une action organisée et comme une forme de communication^{12,13}. Cela implique que la meilleure réponse serait de s'appuyer sur une approche participative et « d'écouter, écouter encore, écouter toujours ». En d'autres termes, les hommes politiques et les pouvoirs publics ont besoin de reconnaître le « sens » du conflit, au lieu de le représenter comme une rupture du sens à laquelle la seule riposte possible est une réponse militaire musclée. Peut-être est-il plus constructif de poser la question « Que voulez-vous dire ? » que de se demander « Comment faire pour arrêter ça ? ».

Pour ce faire, il faut accepter l'instabilité et la variabilité, et reconnaître qu'il s'agit de la règle et non de l'exception. Les pouvoirs publics doivent apprendre à travailler avec l'instabilité plutôt que d'espérer qu'un nouvel équilibre finisse par s'imposer. Vue sous cet angle, la gestion du conflit ne devrait pas chercher à éliminer le conflit, ce qui n'est pas possible, mais plutôt à le circonscrire dans des marges d'acceptabilité **par l'écoute pour lui donner un sens.**

Contradictions entre l'autorité de l'État et l'autorité coutumière

Un terreau propice à la prolifération des conflits est né de la confusion entre les procédures judiciaires « coutumières » et étatiques. Ces différentes structures de pouvoir (institutions coutumières, telles que des chefs traditionnels et des conseils villageois, et institutions étatiques, telles que des agents administratifs, la police et les organes judiciaires) ont souvent des règles contradictoires et incohérentes pour accéder aux ressources et gérer les conflits.

Créer des ponts entre ces deux structures permettrait de promouvoir une meilleure compréhension et une plus grande

redevabilité. Il est crucial de veiller à ce que les pouvoirs publics jouent un rôle constructif et impartial : il existe beaucoup de bonnes approches en matière de mobilisation communautaire dans la gestion de conflit, mais ces gains sont fragiles et ils sont menacés par l'ingérence du gouvernement, à moins d'adopter une approche cohérente.

Recommandations

Toute personne impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'interventions liées au « conflit entre agriculteurs et éleveurs » devrait ancrer ses travaux dans une appréciation saine et dépoussiérée des systèmes pastoraux. Cela devrait reconnaître la logique économique et écologique derrière la mobilité, la complémentarité potentielle du pastoralisme avec l'agriculture, et la contribution de l'élevage pastoral au PIB et aux exportations. Les zones arides d'Afrique devraient être comprises comme des régions où des ressources variables, certes, mais de haute valeur peuvent être récoltées par les éleveurs nomades, dont le savoir-faire joue aussi un rôle inestimable dans l'entretien d'écosystèmes résilients. Un tel mariage entre la résilience et la variabilité est particulièrement pertinent puisque les perturbations liées au changement climatique engendrent des précipitations plus incertaines.

Le discours sur l'insécurité et le pastoralisme doit changer à tous les niveaux. Les théoriciens et les décideurs doivent renoncer à représenter le pastoralisme comme un système non productif prisonnier du passé et livrant une bataille contre l'adversité dans un environnement hostile où les ressources sont rares. Au lieu de cela, les zones arides doivent être perçues comme un environnement au sein duquel la variabilité est la règle et où les systèmes pastoraux sont spécialisés pour mettre cette variabilité au service de la production alimentaire. Loin de vivre dans le passé, les pasteurs sont parmi les adeptes les plus enthousiastes des nouvelles technologies, qu'il s'agisse de panneaux solaires ou de téléphones mobiles.

Le gouvernement et les administrateurs doivent passer d'un raisonnement en termes de « concurrence inévitable sur les

ressources naturelles » à la vision des interconnexions entre les moyens d'existence des populations et leur besoin de droits d'accès équitables. Au lieu de se contenter d'explications fondées sur des « clashes identitaires », ils devraient essayer de reconnaître pourquoi différents groupes ont de profonds griefs non résolus. Les interventions doivent démarrer d'une vision plus large du contexte : qui part d'une interprétation technique de la façon dont les ressources naturelles déclenchent un conflit sur les ressources pour s'épanouir en une prise de conscience de l'insécurité plus large et du contexte politique. Au lieu de représenter un conflit violent comme une perturbation de la société, les gouvernements doivent être à l'écoute de son sens et communiquer avec les parties concernées.

Les pouvoirs publics devraient établir des plateformes locales pour écouter, négocier et résoudre les conflits. Ils ont un rôle crucial à jouer dans la fourniture d'une plateforme impartiale et juste où les groupes rivaux peuvent négocier et résoudre leurs problèmes. Ces plateformes locales ont besoin de reconnaissance et d'être rattachées à l'architecture plus vaste des institutions étatiques afin de renforcer des approches cohérentes en matière de résolution des conflits.

Les gouvernements doivent aussi reconnaître le besoin d'investir dans des « infrastructures intangibles » parallèlement à des ouvrages physiques. Les institutions coutumières n'ont peut-être ni locaux ni de représentants aux titres ronflants mais leur force peut faire beaucoup de différence dans la façon dont les sociétés font face aux perturbations. Les populations ont besoin d'organisations crédibles et légitimes par le biais desquelles structurer l'aménagement de l'espace et les relations entre différents groupes d'intérêt. Par exemple, dans le nord du Kenya, l'investissement dans des organes traditionnels borans appelés *dedha* a grandement amélioré la gestion des pâturages durant les sécheresses et a débouché sur une mortalité plus faible au sein des troupeaux et sur une plus grosse production de lait que dans les zones voisines¹⁴.

De telles actions aideraient toutes à restaurer la légitimité du gouvernement et la primauté du droit, là où les groupes

djihadistes ont réussi à exploiter les rancunes locales. Pour la grande majorité des gens, l'amélioration des moyens d'existence et la création de débouchés économiques – avant tout pour les jeunes – contribueraient grandement à restaurer la légitimité de l'État.

Saverio Krätli et Camilla Toulmin

Saverio Krätli est éditeur scientifique de Nomadic Peoples, IUAES Commission on Nomadic Peoples, Oxford. Camilla Toulmin est membre associée de l'IIED, professeure à l'Université de Lancaster et associée de l'Institute of New Economic Thinking (INET).



Knowledge Products

L'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux.

Contact

Camilla Toulmin
camilla.toulmin@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
Londres, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

L'IIED vous invite à lui faire part de tout commentaire via : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-807-9

Ces recherches ont été financées grâce à un partenariat avec l'Agence française de développement (AFD). Les points de vue exprimés ici ne reflètent pas nécessairement ceux du gouvernement français.



Notes

- ¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/433331468007201906/pdf/840310v20WP0P10Box0382094B00PUBLIC0.pdf> /
- ² www.pasto-secu-ndjamena.org/classified/N_Djamena_Declaration_eng.pdf / ³ Des exceptions importantes sont le Cadre stratégique de l'Union africaine pour le pastoralisme en Afrique (2010) et la Politique nationale pour le développement durable du Nord Kenya et autres zones arides (2012). Pour une déclaration claire de la science, voir Behnke, R, Scoones, I and Kerven, C (1993) Range Ecology at disequilibrium. Londres, ODI. / ⁴ Krätli, S (2015) Valuing Variability. New perspectives in Climate Resilient Drylands. IIED, Londres. / ⁵ Rota, A (2018) How to do. Engaging with pastoralists – a holistic development approach, FIDA, Rome. / ⁶ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (à paraître). Making Variability Work. / ⁷ International Alert (2004) Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding. A resource pack. www.international-alert.org/publications/conflict-sensitive-approaches-development-humanitarian-assistance-and-peacebuilding/
- ⁸ De Waal, A (2015) The real politics of the Horn of Africa. Money, war and the business of power. Polity Press. / ⁹ Bukari KN (2017) Farmer-herder relations in Ghana: Interplay of environmental change, conflict, cooperation and social Networks. Mémoire de doctorat (PhD), Faculté de sciences sociales de l'Université Georg-August, Göttingen. / ¹⁰ International Working Group for Indigenous Affairs (2016) Tanzanian pastoralists threatened. Evictions, human rights violations and loss of livelihoods. IWGIA Report 23. www.iwgia.org/images/publications/0727_Report_23_Tanzania_for_eb.pdf / ¹¹ Depuis 2015, l'Indice mondial du terrorisme (GTI) recense les « militants peuls » comme une catégorie. Le GTI est produit par l'Institute for Economics and Peace, un club de réflexion qui a des bureaux à Sydney, New York, Mexico et La Haye (<http://globalterrorismindex.org>). / ¹² Cramer, C 2006 Civil war is not a stupid thing. Londres, Hurst. / ¹³ Richards attribue cette approche au théoricien militaire prussien Carl von Clausewitz (1780-1831) et sa définition de la guerre comme étant « la poursuite de la politique par d'autres moyens ». Richards P (2005) New War. An Ethnographic Approach. Dans : Richards P (ed.) *No Peace No War. An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*. James Currey, Oxford. / ¹⁴ Toulmin, C, Hesse, C, Tari, D and King-Okumu, C (2015) Investing in institutional 'software' to build climate resilience. *Angle Journal*. anglejournal.com/article/2015-06-investing-in-institutional-software-to-build-climate-resilience/ / ¹⁵ Krätli, S Toulmin, C et Hesse, C (2020) Conflit entre agriculteurs et éleveurs en Afrique subsaharienne ? Document de travail rédigé pour l'AFD. IIED, Londres. / ¹⁶ Une deuxième note d'information rédigée dans le cadre de ce partenariat IIED-AFD examine la résilience institutionnelle face au changement et sera publiée en juin 2020. / ¹⁷ www.aclldata.com