

Programme Réseaux des Zones Arides

DOSSIER

**L'Etat et la gestion des
pâturages : la création et
l'érosion d'institutions
pastorales au Mali**

Trond Vedeld

IIED

INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

**Dossier n° 46
janvier
1994**

Trond Vedeld est chercheur au Département de la Planification Agricole à NORAGRIC, l'Université Agricole de la Norvège, Box 5002, 1432 Ås, Norvège.

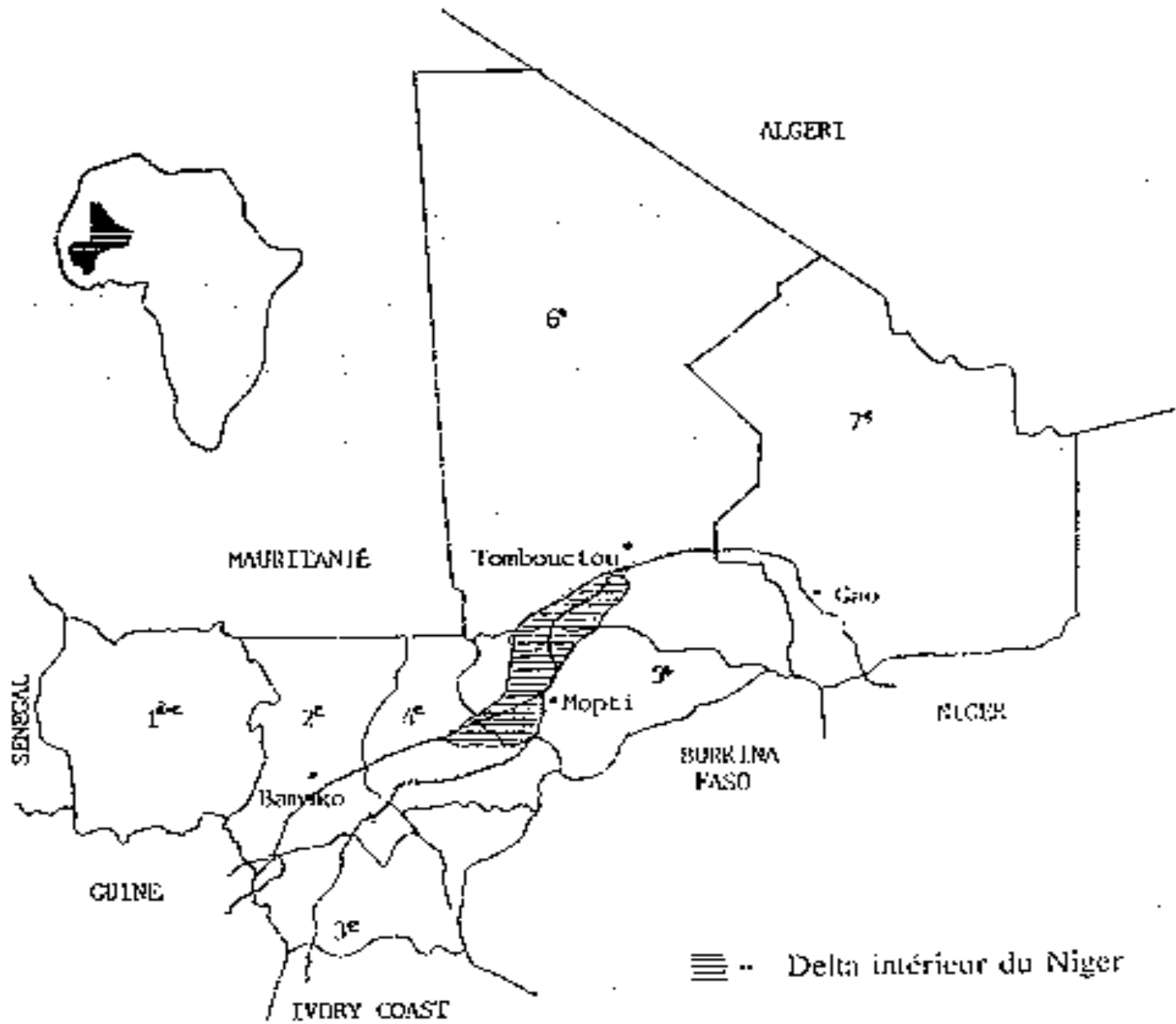
Ce document a été présenté initialement sous forme d'étude de cas à l'Atelier de Recherche «*Nouvelles orientations et politiques en matière de gestion des parcours africains*» tenu à Woburn GB en mai 1993. Ce document s'inspire essentiellement d'une étude que l'auteur a dirigée et qui a été financée par la Banque Mondiale (Document de discussion no. 75 de la Banque Mondiale, Shanmugaratnam et al 1992). L'équipe de recherche a mené les travaux sur le terrain en 1990 et 1991, d'où le fait que l'étude ne tient pas entièrement compte de certains acquis positifs plus récents (voir Bonte et Ba 1993a). L'étude initiale du cas malien pour le document de discussion a été préparée par N Shanmugaratnam. Depuis lors, l'auteur a effectué trois mois de travail sur le terrain dans la même région du Mali afin de préparer un nouveau programme de recherche (1992-95) sur l'Etat et la gestion des parcours communaux parmi les communautés à dominante peule dans le Delta du Niger. Le document s'inspire également de l'intervention de Bonte auprès des mêmes associations pastorales (1991 et 1993).

Traduction: Jean Lubbock

L'Etat et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali

Trond Vedeld

Carte 1 : La République du Mali
 (source : MOOREHEAD 1991)

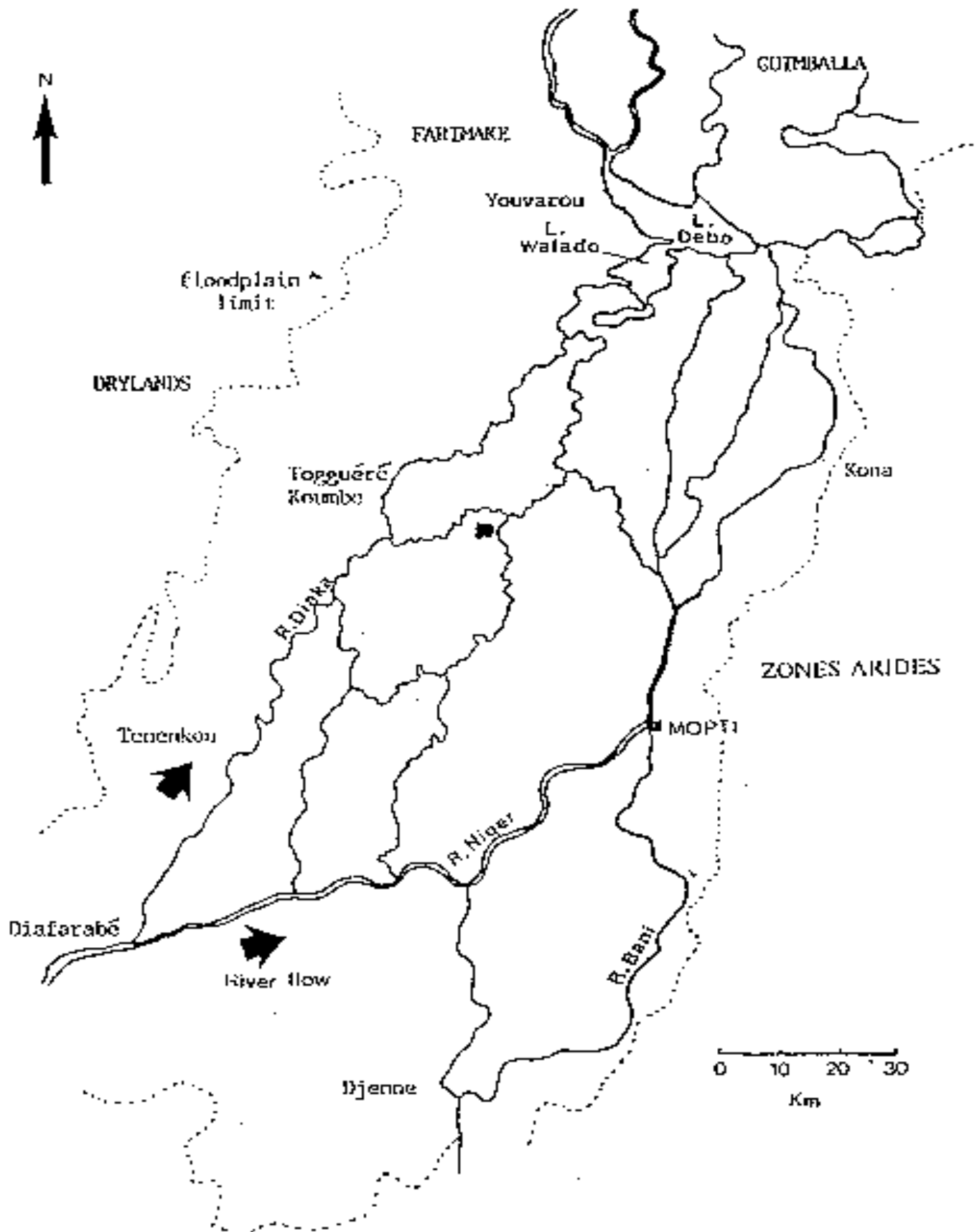


≡ ≡ ≡ .. Delta intérieur du Niger

Régions:

- 1^{ère} = Kayes
- 2^e = Koulikoro
- 3^e = Sikasso
- 4^e = Segou
- 5^e = Mopti
- 6^e = Tombouctou
- 7^e = Gao

Carte 2 : Le Delta intérieur du Fleuve Niger
(source : MOOREHEAD 1991)



L'ÉTAT ET LA GESTION DES PARCOURS : LA CRÉATION ET L'ÉROSION D'INSTITUTIONS PASTORALES AU MALI

ANTÉCÉDENTS

Plusieurs gouvernements sahéliens font du renforcement institutionnel sur le plan local un élément central des politiques de développement rural et de gestion agraire. Le renforcement des institutions locales constitue également une priorité pour la plupart des bailleurs de fonds et des ONG dans le Sahel. Les institutions promues par l'Etat sont considérées comme des relais éventuels pour la fourniture de services, la gestion des ressources et le développement. Ceci correspond à la rhétorique politique de la décentralisation, mais le repli d'un Etat interventionniste n'entraînera pas *automatiquement* des améliorations au niveau local. Ce document met en évidence quelques-uns des problèmes, possibilités et dilemmes auxquels fera face le processus de décentralisation et de renforcement des institutions locales dans les pays sahéliens.

La délégation du pouvoir des gouvernements centraux aux associations pastorales et villageoises reflète l'inquiétude suscitée par l'incapacité de l'Etat de fournir suffisamment de services et d'appui pour le développement local et la gestion des ressources. La décentralisation fait également partie du processus de création d'institutions plus efficaces et démocratiques qui puissent répondre aux besoins locaux et aux exigences populaires. Les administrations locales ont rarement été dotés du mandat ou des ressources qui leur permettraient d'être efficaces, tandis que les institutions coutumières ont été sapées et ont perdu leur légitimité. Toute une série de nouvelles

organisations formelles et informelles sont en train d'évoluer - souvent à l'instigation des bailleurs de fonds, des ONG ou de l'Etat - mais leur viabilité reste incertaine.

Ce document se penche sur le processus d'établissement d'associations pastorales au Mali dans la région de Mopti dans le cadre d'un projet gouvernemental soutenu par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds. Il se réfère aussi à une évaluation récente qui a porté sur le renforcement des institutions pastorales en Mauritanie, au Niger et au Sénégal ainsi qu'au Mali (SHANMUGARATNAM et al 1992, VEDELD 1992). Parmi les quatre pays étudiés, c'est au Mali que le renforcement des institutions pastorales figure au plus bas de la liste des priorités.

Une association pastorale peut revêtir différentes formes et fonctionner de différentes façons. En règle générale, il s'agit d'institutions destinées à régler les actions individuelles et collectives des pasteurs visant à protéger leurs intérêts sur le plan économique, social, culturel et politique (SHANMUGARATNAM et al 1992). Je m'intéresse ici surtout aux organisations pastorales promues par l'Etat, les Associations Pastorales dans le cas du Mali. Néanmoins, le document se réfère également aux contraintes subies par les institutions coutumières qui gèrent des ressources dans les mêmes zones que les associations promues par l'Etat. Une association pastorale bien établie peut exercer des fonctions se rapportant à la gestion des ressources naturelles, à la fourniture de services, à la communication des informations, aux relations extérieures et aux pressions politiques, ainsi qu'au renforcement de la cohésion et du moral communautaires. Ce document porte essentiellement sur la gestion des ressources naturelles, regroupant des thèmes tels que les droits fonciers et les droits d'accès à

l'eau, la gestion des points d'eau, les systèmes de pâturage, le contrôle des feux de brousse, la stabilisation des dunes, la protection et la plantation d'arbres, ainsi que la résolution des conflits en matière d'utilisation des ressources et les démarches dans le secteur d'élevage qui ont trait à la gestion des pâturages.

L'ETAT ET LES INSTITUTIONS LOCALES

Les mécanismes qui régissent l'exploitation des ressources naturelles sont généralement fonction du régime de tenure coutumière et des lois, politiques et pratiques de l'Etat. L'interaction de ces mécanismes avec les forces du marché crée le cadre global dans lequel évoluent les individus et les groupes.¹ Ce document n'effectue pas d'analyse approfondie du rôle de l'Etat, mais lorsque l'on étudie l'histoire de l'intervention étatique au Mali, et dans bien d'autres pays sahéliens, il est évidemment indispensable de s'intéresser davantage au rôle de l'Etat au niveau de la prise de décision et du développement.²

La tentative de création d'associations pastorales en tant qu'instruments décentralisés de gestion de ressources au Mali met en lumière bon nombre des problèmes qui surgissent lorsqu'une administration étatique centralisée

¹ L'impact des marchés international et national sur les prix des intrants et des rendements dans les domaines respectifs de la production agricole et animale ne sera pas abordé ici. Mais les marchés ont des conséquences importantes pour les systèmes agraires locaux et pour des aspects fonciers.

² "Il importe de savoir pourquoi les gouvernements sont si nombreux à encourager des pratiques d'exploitation de ressources qui ne puissent se pérenniser et par quels moyens les persuader de changer d'orientation" (PEZZY 1989 : 61).

cherche à traduire la rhétorique des déclarations politiques en opérations pratiques.

L'Etat malien a voulu créer de nouvelles associations pastorales pour une meilleure gestion pastorale dans le cadre de programmes soutenus et influencés par divers bailleurs de fonds. Néanmoins, en même temps, les politiques et pratiques étatiques en dehors de ces programmes ont provoqué la dissolution des institutions communautaires responsables des mêmes activités de gestion des ressources et ce souvent dans la même zone ou les alentours. Les nouvelles associations pastorales promues par l'Etat sont généralement dominées par des chefs et des institutions coutumiers dont la légitimité tient des relations de pouvoir coutumières, des liens familiaux et de parenté. Une grande partie des facteurs contribuant à l'effondrement des institutions coutumières constituent également des contraintes importantes sur les nouvelles associations qui auront donc probablement à compter sur le soutien des programmes extérieurs pour pouvoir "contrer" un milieu politique par ailleurs hostile. Elles s'effondront inévitablement lors du tarissement du financement extérieur.

Les conflits en matière d'accès aux ressources ne proviennent pas principalement des pressions exercées sur les terres par la croissance des populations humaine et animale. Les changements des relations politiques, économiques et juridiques, ainsi que les conséquences de la sécheresse, jouent un rôle plus important. Le "surpâturage" et la "dégradation progressive des ressources" n'ont pas constitué les contraintes principales sur la production animale, contrairement aux conclusions de l'évaluation du projet en 1974 (Banque Mondiale 1987 : 3). En effet, les témoignages plus récents des images recueillies par satellite, qu'appuient certaines études sur

le terrain, indiquent un rétablissement de la végétation depuis la sécheresse de 1972-73 dans de nombreuses zones. Il convient néanmoins d'attirer l'attention sur les conflits entre les systèmes de production animale et agricole, notamment en ce qui concerne la mise en culture des derniers pâturages de saison sèche dans le delta intérieur du Niger. Ces conflits ont également des interférences ethniques, de caste et de classe sociale.

Des études récentes font état de la dissolution des institutions coutumières, d'un accès plus ouvert aux parcours, et des conflits plus fréquents et plus graves en matière d'utilisation de ressources. L'effondrement des institutions coutumières et des systèmes de transhumance parmi les pasteurs peuls et touareg, associé à une érosion ultérieure des régimes de gestion locale dans la région de Mopti, aurait d'importantes conséquences négatives pour l'utilisation des ressources et la durabilité écologique en même temps qu'il compromettrait davantage la stabilité politique et économique dans ces régions. Dans un contexte aussi chaotique, l'urgence de reconstituer des régimes viables de propriété communale se fait de plus en plus sentir (MOOREHEAD 1991, TURNER 1992, CISSE 1993, VEDEL 1993).

Ces conclusions fondamentales ont des conséquences importantes pour l'élaboration de stratégies économiques, institutionnelles et administratives pour la gestion des terres arides. De telles stratégies exigent la participation efficace de tous les acteurs : le gouvernement central et local, le projet, l'association pastorale naissante, ainsi que d'autres individus ou groupes ayant des intérêts au niveau des ressources locales.

Ce dossier propose d'adopter une approche plus large vis-à-vis du renforcement des institutions locales. De tels programmes se conçoivent en

termes de création d'un **cadre favorable au développement** institutionnel sur le plan local - pouvant stimuler une véritable délégation de pouvoir et des mouvements de base au sein aussi bien des *associations* promues par l'Etat que des institutions coutumières s'occupant de la gestion des ressources.

CULTURES OU VACHES ?

Les pasteurs et agro-pasteurs maliens sont actuellement les victimes d'une crise prolongée qui résulte de l'association des facteurs suivants :

i) l'inégalité de contrôle et d'accès par rapport aux ressources ; ii) l'érosion des institutions coutumières, des systèmes de tenure et des capacités humaines ; iii) la stagnation technologique au niveau de l'agriculture et de l'élevage et l'accélération de la conversion des parcours en terres cultivées ; et iv) les conditions favorisant les familles nombreuses et la croissance démographique.

Les régimes locaux d'exploitation et de tenure des terres sont fonction des lois, politiques et pratiques de l'Etat. L'administration étatique et le système judiciaire ont acquis beaucoup d'importance en termes de résolution de conflits, mais les décisions sont souvent imprévisibles et tendent à privilégier les riches ou ceux qui sont prêts à payer (VEDELD 1993). Les réclamations des cultivateurs sont souvent soutenues aux dépens des éleveurs (MOOREHEAD 1991). Historiquement, les régimes locaux de tenure étaient sous le contrôle des familles aristocratiques peules et touareg, mais celles-ci sont en train de perdre leurs droits et positions coutumiers dans de nombreuses zones. Ceci s'explique en large mesure par le déclin de l'économie d'élevage. De nombreux responsables pastoraux ne sont plus en mesure de dégager de la production animale un excédent suffisamment

important pour pouvoir entretenir des relations étroites avec les personnes à leur charge, avec des personnes influentes au sein de leur communauté ou avec d'autres acteurs s'intéressant aux ressources qu'ils contrôlent. Par conséquent, les fondements de leur autorité sont sapés.

Certains affirment que le secteur d'élevage "apporte de loin la contribution la plus importante aux revenus monétaires régionaux" dans la région de Mopti (CABO vol. 4 1991 : 133), mais en dépit de son potentiel, ce secteur reçoit très peu d'investissements ou de soutien gouvernemental. Au niveau national, le secteur d'élevage représente environ 16% du PIB malien et 30% des recettes d'exportation, mais les allocations du gouvernement au service d'élevage se montent à moins de 1% du budget annuel de l'Etat (OCDE/CILSS 1990).

Si la culture des champs produit l'essentiel de l'apport énergétique au niveau de l'alimentation locale et constitue donc le facteur principal de la subsistance, elle ne contribue guère à la génération de revenus monétaires au niveau des ménages (CABO 1991). Les rendements de la riziculture sont faibles. La nouvelle politique de libéralisation des prix céréalières au Mali a provoqué une baisse ultérieure du prix du riz et a réduit encore plus l'intérêt économique de la riziculture³ au niveau des exploitations. La performance du mil, du sorgho et du fonio est à peine meilleure. Se mettre à l'agriculture représente souvent une réaction inévitable et logique à la diminution des ressources, la productivité par hectare dépassant largement celle des pâturages. Mais lorsque ceci se produit en l'absence d'appréciation des

³ La toute dernière flambée du prix du riz (janvier 1994) sur le marché mondial pourrait renverser cette tendance.

conflits d'intérêts et d'utilisation, l'on passe facilement à côté des possibilités de développement.

FACILITER LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET LA MOBILISATION

Etant donné que l'initiative de création des associations pastorales vient du sommet plutôt que de la base, l'avancement et la réussite du processus de renforcement institutionnel sont fonction de la rapidité et de l'efficacité de la transformation de cette initiative du sommet en un processus participatif plus large. Ceci dépend de l'identification de "signes de ralliement" ou de fonctions clefs autour desquels il convient d'établir les associations pastorales.

Toute approche de renforcement institutionnel se doit d'être sensible aux processus déjà en cours. Les signes de ralliement doivent être identifiés grâce au dialogue avec les bénéficiaires. S'il s'agit de choisir la gestion des ressources naturelles comme élément d'une telle approche, il faut reconnaître que les pasteurs locaux ont leurs propres perceptions des problèmes fondamentaux de l'environnement et des activités de gestion prioritaires. Comprendre ces priorités est indispensable à l'élaboration de stratégies de mobilisation permettant d'assurer la participation.

Il est urgent de combler les lacunes au niveau des connaissances des pasteurs locaux, des gestionnaires de parcours, des planificateurs du développement et des responsables institutionnels. Les nouvelles idées concernant l'écologie des parcours - qui mettent en cause l'hypothèse selon laquelle le "surpâturage" représente le facteur principal des changements de la productivité des parcours dans les écosystèmes plus arides - permettront

éventuellement d'établir la base d'un dialogue plus fructueux entre l'Etat et la communauté locale. Si les parcours plus arides s'avèrent être plus résistants que ne le suppose "l'école de pensée désertification" et s'il est souvent possible de renverser la dégradation des parcours grâce à quelques années seulement d'une meilleure pluviométrie (UNSO 1992), la "controverse de la désertification" devient plutôt une "controverse du développement" - c'est-à-dire comment aider les producteurs pauvres et exposés aux risques à gérer les conditions aléatoires.

Compte tenu de ces considérations, la création d'un cadre favorable au renforcement des institutions pastorales passe par la satisfaction de certaines exigences fondamentales à tous les niveaux (national, local, ...). Parmi celles-ci au niveau du gouvernement central figurent un engagement et des actions de politique efficaces de la part de tous les échelons du gouvernement visant à responsabiliser les pasteurs et appuyer le renforcement institutionnel, se traduisant par :

- la reconnaissance juridique du droit des associations pastorales à fonctionner en tant qu'organismes autonomes ;
- la mise en application de droits de propriété efficaces ;
- la décentralisation de la prise de décisions ;
- la fourniture d'infrastructures de base et de services tels que la santé, l'éducation et l'alphabétisation à travers des programmes nationaux ;

- des prix convenables pour les produits animaux (par rapport aux céréales) et des politiques de commercialisation appropriées ;
- le soutien de la participation des associations pastorales à la privatisation des services de santé animale et autres ;
- la coordination des politiques et des interventions au niveau du terrain, des mécanismes de résolution des conflits et une évaluation appropriée des concessions mutuelles entre agriculteurs et pasteurs qui s'imposent dans les zones de pâturage de saison sèche ;
- le respect de l'identité ethno-culturelle des pasteurs.

Les bailleurs de fonds s'intéressant au renforcement institutionnel sur le plan local se doivent de soutenir de telles orientations politiques. Il convient également de tenir compte de certains facteurs importants tels que :

- l'engagement du projet en faveur du renforcement des institutions pastorales ;
- l'approche vis-à-vis de la création d'associations pastorales ;
- l'élaboration de systèmes appropriés de mise en application des systèmes de tenure existants (TOULMIN 1991) ;
- la compétence professionnelle au sein du projet et la participation féminine au niveau du personnel de projet ;

- l'existence d'un respect et d'une confiance mutuels entre le personnel et les pasteurs ;
- la communication et la collaboration entre le responsable du projet, le personnel de terrain et les autorités gouvernementales au niveau central.

LES ÉLÉMENTS CLEFS PERMETTANT DE MESURER L'ÉTAT D'AVANCEMENT AU NIVEAU LOCAL

En ce qui concerne l'association pastorale elle-même, ce sont le type de pastoralisme et le contexte écologique concernés qui conditionnent les possibilités de réussir la création de l'association. S'agit-il d'un système nomade, transhumant, sédentaire ? De pastoralisme pur ou d'agro-pastoralisme ? Les conditions écologiques sont-elles extrêmement variables ? De tels facteurs ont un rôle important dans l'identification des signes de ralliement et du choix des dimensions et de l'envergure spatiale des groupes qui constitueront le premier échelon d'un système d'associations.

Il importe également que tout le monde comprenne clairement les règles de comportement, qu'il existe un système d'adhésion garantissant aux membres des avantages concrets qui ne sont pas disponibles aux non-membres, que les règles soient rigoureusement mises en application, que les décideurs aient à rendre compte aux membres et que l'organisation bénéficie de suffisamment d'autonomie sur le plan de la gestion de ses ressources, de la détermination des priorités et de l'encaissement des revenus. Ceci pose la question de la qualité des responsables pour mobiliser les populations et s'occuper des relations extérieures. Assurer le fonctionnement des associations pastorales

nécessite certaines compétences particulières de gestion telles que la comptabilité simple, des connaissances techniques dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, et l'alphabétisation. Ceci a trait également au mode de fonctionnement des institutions coutumières et à la question de savoir à quel point ces institutions peuvent constituer la base de régimes de gestion améliorée. Les responsables coutumiers ne sont généralement pas alphabétisés et ils sont parfois incapables de jouer les nouveaux rôles qu'on cherche à les confier. Il conviendra souvent de les remplacer par des gens plus instruits et compétents.

La viabilité d'une association pastorale passera notamment par l'efficacité de son apport au niveau de la sécurité alimentaire et de la sécurisation des ressources de ses membres et par sa capacité de maintenir une certaine indépendance économique et financière. Ceci implique la satisfaction des conditions énoncées ci-dessus et la fourniture de services aux membres, tels que le crédit, les services de santé animale et humaine, l'alphabétisation et d'autres types de formation ; l'aide dans le domaine de la commercialisation ; et la fourniture de biens de consommation courante et d'aliments pour le bétail.

LA LOGIQUE DE LA CRÉATION D'ASSOCIATIONS PASTORALES DANS LA RÉGION DE MOPTI

A la demande du gouvernement malien, la Banque Mondiale soutient le développement du secteur d'élevage dans la région de Mopti depuis le début du Projet d'Élevage au Mali (1975-84). Ce projet avait pour but essentiel de reconstituer les troupeaux suite à la sécheresse de 1972-73 qui provoqua la perte de 50% du cheptel. La sécheresse avait "mis en lumière la nécessité

d'élaborer des projets à long terme, visant à assurer une exploitation plus rationnelle de l'espace et des pâturages" et de développer une production plus efficace de viande et de lait (Banque Mondiale 1987 : v). "La dégradation progressive des parcours" était retenue comme problème primordial sur le plan du développement de l'élevage (Banque Mondiale 1987 : 3). Les volets principaux du projet ont porté sur la santé animale, le développement des ressources hydriques et la création d'associations pastorales. Un organisme spécifique - l'Opération de Développement de l'Élevage dans la Région de Mopti (ODEM) - fut créé en 1975, sous la tutelle du Service d'Élevage, pour la mise en oeuvre du projet. La deuxième phase du projet - le Projet de Développement de la Zone de Mopti (1985-91) - reconnaissait l'importance croissante de l'agriculture dans la région. Elle comportait des volets d'élevage et d'agriculture qui devaient promouvoir l'intégration de la production agricole et animale, notamment dans la zone plus peuplée du delta du Niger. Je m'intéresse ici surtout à cette deuxième phase.

Un volet pilote a été mis sur pied afin d'établir 35 associations pastorales exclusivement à l'extérieur du Delta du Niger - à l'ouest (Méma), à l'est (Seno Mango, Seno Bankass, Plateau) et au nord (Gourma). A l'intérieur du Delta, le projet se proposait d'établir des coopératives d'éleveurs et des associations villageoises sans fonctions déterminées au niveau de la gestion de l'espace - sauf que les coopératives auraient un rôle dans le contrôle de la traversée annuelle des fleuves Niger, Bani et Diaka par des bovins se dirigeant vers les pâturages du Delta. Les associations devaient être créées autour de nouveaux points d'eau dans le but de stabiliser le pastoralisme dans ces zones et de retarder la transhumance annuelle. Le surpâturage et les conflits en matière d'utilisation de ressources étaient jugés particulièrement

graves dans le Delta. A cet égard, la stratégie du projet voyait dans le Delta une partie intégrante d'une base de ressources plus large servant à la production pastorale, agro-pastorale, agricole et de pêche.

L'approche en matière de création d'associations pastorales comprenait l'identification de groupes cohérents et la délimitation spatiale des terres (selon la parenté ou l'affinité sociale, le type d'habitat ou tout simplement l'intérêt pour la gestion de certains points d'eau ou zones pastorales). Il était prévu d'en faire les éléments de base d'un système communautaire de gestion des ressources naturelles. Les associations bénéficieraient de : droits d'accès à l'eau et aux pâturages ; la reconnaissance juridique ; la fourniture de services de développement (soins vétérinaires, formation et mobilisation, crédit, santé humaine) ; l'appui infrastructurel au développement des parcours, concernant essentiellement les points d'eau et les techniques de gestion améliorée (systèmes de pâturage, contrôle des feux de brousse, plantation d'arbres).

LE CONTEXTE : LES POPULATIONS ET LES SYSTÈMES D'UTILISATION DES RESSOURCES

Le projet se proposait de toucher environ 100.000 familles pastorales dans une région de 95.000 km² - qui inclut le Delta intérieur du fleuve Niger. Les populations cibles étaient essentiellement des pasteurs peuls et touareg (tamacheq) à l'extérieur du Delta. La population totale de l'ensemble de la zone ODEM (5^e Région plus deux autres cercles) était de 1,3 m en 1987, représentant une augmentation de 10% par rapport à 1976. Le recensement de 1987 indique un taux de croissance démographique de moins de 1% par

an. La population totale dans le centre du Delta était de 290.000 en 1987 (c.à.d. environ 18 hab/km²) (CABO 1991, vol 1).⁴

Le Delta intérieur du Niger joue un rôle crucial de soutien de la production animale et du pastoralisme au Mali et dans cette région⁵. Globalement, la région du Mopti renferme environ 23% du cheptel national total (recensement 1991). Le Delta possède des ressources naturelles importantes pour le bétail, l'agriculture, la pêche, la faune. Il constitue également un environnement complexe et aléatoire dont la productivité est essentiellement fonction de la pluviométrie (3-500 mm) et de la crue annuelle des fleuves Bani et Niger. Une crue "normale" inonde environ 16.000 km², laissant plusieurs milliers de km² de pâturages de saison sèche et de terres se prêtant à la culture de décrue (riz). La plupart des bovins dans la zone du projet utilisent le Delta en tant que pâturages de saison sèche pendant 7-8 mois de l'année - d'octobre/novembre à mai/juin. Le Delta renferme donc les parcours les plus indispensables.⁶

Les différents groupes d'intérêt qui exploitent le Delta et les parcours environnants ont des identités ethniques et des stratégies de production diverses - allant de la production pastorale pure (Peuls plus quelques Touareg et Maures) ou agro-pastorale (Peuls, Rimaïbes), à la production

⁴ Compte tenu de la migration et de la redistribution interne de la population pendant la sécheresse, ainsi que d'autres problèmes d'estimation, les chiffres démographiques sont peu sûrs.

⁵ Peut-être 20% du cheptel total du Mali utilise la zone chaque année (MOOREHEAD 1988).

⁶ La survie des bovins en saison sèche passe par les pâturages des bas-fonds dans le Delta. Ce sont pourtant les pâturages d'hivernage à l'extérieur du Delta qui permettent aux bovins de prendre du poids dans des conditions optimales.

agricole (Bambaras, Markas, Rimaibes, Sonrais) et à l'association agriculture/pêche. Des investisseurs absentéistes existent dans les secteurs d'élevage, agriculture et pêche qui s'intéressent aux ressources du Delta, tels que des commerçants et des fonctionnaires. Les Touareg prédominent dans les parties septentrionales de la zone du projet et leurs troupeaux contiennent une proportion plus importante de petits ruminants que ceux des Peuls. Les chameaux se trouvent presque exclusivement dans le nord. Les Peuls habitent pour la plupart les zones du Sud, avec une forte concentration dans le Delta du Niger. Les Rimaibes - anciens esclaves des Peuls - se sont spécialisés historiquement dans la riziculture de décrue. Ils sont nombreux à s'être transformés en éleveurs et agriculteurs entrepreneurs. Depuis la sécheresse de 1972-73, de nombreuses familles touareg se sont installées autour des points d'eau permanents et se sont mises à cultiver la terre. Leurs anciens esclaves bellas sont souvent partis pour gagner leur vie par l'agriculture ou le travail rémunéré.

LE "SURPÂTURAGE" ET LA DÉGRADATION DES PARCOURS

Il n'existe pas d'informations fiables concernant la charge animale dans la zone d'intervention du projet. Certaines sources donnent des chiffres d'environ 1,3 m de bovins pour 1975, d'environ 1,8 m pour 1981-82 et de 800.000 seulement pour 1988-89 après la sécheresse (IRAM 1991). D'après les estimations du recensement de 1991, il y aurait dans la région de Mopti 1,1 million de bovins et 2,5 millions d'ovins et de caprins. Cela indique une augmentation importante, mais le cheptel dans le Gourma au nord de la zone du projet est en train de diminuer (HIERNAUX 1993). Environ 1.000.000 bovins comptent actuellement sur les pâturages de saison sèche dans le Delta. Les petits ruminants ont mieux résisté à la sécheresse que les bovins. Le

nombre de bovins n'a pas encore atteint son maximum antérieur, mais la densité de charge par rapport à la disponibilité de pâturages de saison sèche risque d'être sensiblement plus importante à cause de la sécheresse, de la réduction des crues et des changements d'utilisation des terres dans le Delta.

Le Delta entretient la charge animale la plus importante de la région.⁷ D'après les études écologiques disponibles, la pâture a eu peu d'impact négatif sur la productivité des herbages vivaces dans le Delta pendant la saison sèche (HIERNAUX & DIARRA 1986, CABO 1991 : vol. 2). Des études récentes menées par TURNER de l'intensité de pâture dans les pâturages annuels d'hivernage situés sur la frontière occidentale à l'extérieur de la plaine ne corroborent pas "l'hypothèse générale d'un fort impact négatif des systèmes de transhumance sahéliens sur la qualité et la quantité de la production herbacée sur des substrats sablonneux. En effet, le résultat net de l'exploitation historique des pâturages par les bovins pendant l'hivernage sur la production globale doit être qualifié plutôt de subtil ou inexistant" (TURNER 1992 : 396)⁸ La pluviométrie est le facteur le plus important en ce qui concerne la production végétale. Les dégâts causés à la

⁷ En 1987 l'estimation de la charge animale dans le Delta a été de 800.000 têtes (densité : 23/km²) pour les bovins et de 764.000 têtes (densité : 23/km²) pour les petits ruminants, ce qui représente une réduction d'environ 40% du nombre de bovins et une augmentation de 66% du nombre de petits ruminants par rapport aux chiffres établis grâce à la photographie aérienne avant la sécheresse (1981). D'après le personnel du service d'élevage local, environ 60% des bovins sont conduits par des pasteurs vivant dans le Delta (mais qui n'en sont pas généralement les propriétaires). Les autres sont conduits par des pasteurs ayant leur domicile dans des régions proches du Delta, c.à.d. à l'est (Seno Mango, Seno Bankass, Plateau) et à l'ouest (Ména). Les bovins viennent également, en moindre degré, du nord (Gourma). Ces troupeaux "extérieurs" ont le droit d'accéder au Delta intérieur uniquement en saison sèche (voir également RIM 1987).

⁸ Aucune évaluation systématique de l'importance de la dégradation des parcours dans le Delta et les zones environnantes n'a été menée. Des études et des rapports antérieurs indiquent que le "surpâturage" est un phénomène plus localisé affectant les sols susceptibles des pâturages pluviaux (CABO 1990 : vol. 2).

végétation ligneuse par les chèvres et moutons constituent toutefois un problème de plus en plus grave. Les témoignages récents des images recueillies par satellite dans le Gourma - au nord de la zone du projet - confirment le rétablissement végétal entre 1975 et 1986, qui résulte vraisemblablement en grande partie des changements climatiques (pluviométric) plutôt que des changements de l'intensité de pâture (SSE 1993). Les résultats du transect nord-sud effectué par HIERNAUX afin de vérifier les modifications de la végétation entre 1984-90 dans ces mêmes zones du Gourma sont similaires, ce qui indique que ces parcours sont extrêmement résistants (HIERNAUX 1993).⁹

Le conflit essentiel par rapport aux ressources du Delta intérieur provient de l'envahissement par des agriculteurs des zones plus basses qui sont inondées même par les faibles crues actuelles. Ces zones sont souvent celles où il reste encore de bons fourrages vivaces. Les différentes études de la plaine de Maasina (ouest du Delta) indiquent que l'expansion des superficies cultivées n'a dépassé que légèrement le taux de croissance démographique jusqu'au milieu des années 1970, tandis que la superficie cultivée aurait diminué sensiblement pendant les années 1980. TURNER (1992) affirme que la superficie cultivée pendant les années 1980 dans une certaine zone représente seulement 35% de la superficie cultivée en 1975. Des réductions semblables de la superficie cultivée ont été constatées dans les zones septentrionales du Delta (MOOREHEAD 1991). Néanmoins, à l'extérieur du Delta, l'expansion agricole constitue le problème principal. Dans le Cercle de Mopti, environ 82% de la terre arable est mise en culture ou en jachère, ce qui fait qu'il reste peu de réserves de terre cultivable pour l'avenir.

⁹ Mais aucune analyse des changements au niveau des propriétés physiques ou chimiques des sols n'a été réalisée.

LES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CRÉATION DES ASSOCIATIONS PASTORALES

La création d'associations pastorales a démarré lors de la deuxième phase du projet d'élevage, qui a commencé en 1975, bien que cela ait également fait partie des objectifs de la première phase. Il était prévu que le gouvernement donnerait suffisamment d'autorité à l'ODEM pour qu'elle puisse créer des associations pastorales et trancher dans les cas de conflit.

Jusqu'en 1986-87, l'ODEM envisageait un système d'organisations pastorales à trois niveaux, des groupes spontanés de dix familles chacun constituant le premier niveau local. Plusieurs de ces groupes devaient se regrouper en cellule pastorale. Ces cellules devaient entreprendre des actions d'intérêt commun. Ayant atteint une certaine maturité de gestion, plusieurs cellules s'associeraient afin de créer une association pastorale (AP). Les associations pastorales seraient des organismes autonomes et juridiquement reconnus chargés de la gestion de certaines zones et de certaines activités. La philosophie consistait à laisser aux pasteurs l'initiative de créer les groupes spontanés, tandis que l'ODEM devait promouvoir le processus grâce à la sensibilisation avant de jouer un rôle plus actif dans la formalisation des associations pastorales et l'octroi à celles-ci des droits fonciers et d'accès à l'eau (ODEM 1987).

La mobilisation des pasteurs n'a pourtant pas eu lieu selon ce modèle et une seule association a été créée avant 1985 (Boni/P 17 en 1980). ODEM avait un modèle organisationnel et une stratégie pour la création d'associations pastorales, mais elle n'a pas entrepris une étude socio-économique appropriée pour identifier des groupes cohérents. Peu d'efforts ont été consacrés à l'identification des règles de tenure pastorale ou des espaces dans

lesquels les activités de chaque association auraient à se dérouler. Il semble que l'ODEM ne s'est jamais vraiment efforcée de mobiliser les pasteurs. Au lieu de cela, le modèle a été abandonné sans que les contraintes sur son fonctionnement soient sérieusement réexaminées et aucune tentative de développement d'une approche alternative n'a été faite.

La lenteur des progrès s'explique en partie par le fait que l'ODEM a modifié l'idée initiale de créer les associations avant la construction des points d'eau, sous prétexte que donner quelques avantages rapides aiderait à motiver les pasteurs et améliorer le dialogue avec le projet. Mais c'était méconnaître l'intérêt de mobiliser les pasteurs d'abord et puis d'en faire les partenaires actifs de l'ODEM dans le choix des emplacements des points d'eau permanents. Le volet de construction des puits et forages a connu des problèmes techniques et logistiques graves à cause de l'insuffisance des données hydrologiques, de l'escalade des coûts, des goulots d'étranglement administratifs et des tentatives de l'ODEM de placer certains des puits destinés aux zones pastorales dans des communautés d'agriculteurs. L'ODEM a également sélectionné certains sites d'associations pastorales dans des parcours de la périphérie du Delta où l'absence d'eau empêchait le séjour prolongé de groupes transhumants et où les systèmes d'appropriation des terres étaient souvent peu clairs. C'était peut-être logique de choisir ces zones, ouvrant de nouveaux pâturages, mais cela a compliqué le processus de renforcement institutionnel (BONTE 1991).

En dépit de l'existence de 35 associations pastorales en 1992, aucune d'entre elles n'avait atteint le statut définitif d'Association pastorale (AP) juridiquement reconnue. Et moins de dix pourraient être qualifiées de nouvelles organisations de pasteurs ayant des fonctions valables (BONTE

1991). Les autres existent uniquement sur papier. Le nombre total de membres, exclusivement masculins parce que les chefs de famille sont masculins, ne dépasse pas 3.000, c.à.d. pas plus de trois pour cent de la population cible de 100.000 familles pastorales. En d'autres mots, l'immense majorité des bénéficiaires ciblés reste en dehors des associations.

La performance sur le plan du renforcement institutionnel est peu impressionnante, compte tenu de la durée d'existence du projet. Ceci fait contraste avec les accomplissements de l'ODEM dans les domaines de santé animale et de reconstitution des troupeaux.

LES CARENCES DE L'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION DU PROJET

1. L'Etat et la Décentralisation

Dès le début, le progrès du projet a été entravé par un système politique et bureaucratique peu enclin à céder le pouvoir au niveau régional de Mopti/Sevare.¹⁰ Les initiatives de l'ODEM ont souvent été annulées au niveau central. Le gouvernement n'a pas délégué à l'ODEM l'autorité de s'occuper des droits fonciers, trancher dans des conflits d'utilisation de ressources ou réaliser des tâches administratives. Le Service d'Elevage du Ministère de Développement Rural a voulu confier à l'ODEM uniquement des actions vétérinaires. En outre, le gouvernement n'a pas débloqué suffisamment de fonds à temps et n'a pas acheté de véhicules pour les

¹⁰ En règle générale, les options de décentralisation débattues au niveau central ont plutôt "mis l'accent sur l'extension de l'autorité de l'Etat et du Parti à partir du centre" et la participation s'est le plus souvent réduite à une "mobilisation populaire autour d'objectifs nationaux plutôt que d'objectifs déterminés par les populations locales" (GELLAR et al 1990).

opérations de terrain. Il importe de tenir compte de telles carences au niveau national lors de l'évaluation de la performance du projet.

A la même époque, le gouvernement a financé - suivant les conseils de la Banque Mondiale - un immense système d'aménagement rizicole dans le cadre du même projet. Ceci devait faciliter l'intégration cultures/bétail. Mais en réalité, le volet de production agricole a été mis en oeuvre par un autre organisme, Opération Riz de Mopti (ORM), dans un isolement quasi total vis-à-vis des activités d'élevage. Le projet rizicole comportait la réhabilitation et le défrichage de nouvelles surfaces -40.000 ha en total. Il a retiré des terres de la production pastorale et les nouveaux périmètres ont bloqué les couloirs traditionnels de transhumance. Les droits de tenure pastorale ont été ainsi transférés à l'Etat et cédés aux populations villageoises ou urbaines pour l'agriculture, ce qui a évidemment aggravé les relations entre les pasteurs et l'Etat dans la zone.¹¹

2. La compétence, la capacité et l'efficacité

Le personnel de terrain de l'ODEM (essentiellement formé dans le domaine de la santé animale) ne possédait pas les compétences professionnelles qui lui auraient permis d'aider les pasteurs à s'organiser. Il n'y avait que deux sociologues au siège et pas de personnel sur le terrain ayant une telle compétence. L'assistance technique étrangère était de courte durée et n'a pas été performante sur le plan du renforcement institutionnel. Le projet manquait d'agents dynamiques sur le terrain pour animer et organiser les

¹¹ Les périmètres rizicoles n'ont jamais produit les rendements escomptés. A cause de la sécheresse et de la crue réduite, seulement un tiers environ de la superficie totale aménagée est inondé. La combinaison sécheresse - mauvaise gestion des périmètres, - absence d'engrais fait que les rendements sont extrêmement faibles.

bénéficiaires prévus. A titre d'exemple, très peu de membres du personnel du siège ou de terrain connaissent les langues locales. Un manque de réflexion innovatrice aux échelons supérieurs de gestion du projet peut également expliquer en partie le fait que le processus n'a pas été contrôlé et révisé aux premiers stades et que des démarches n'ont pas été faites pour résoudre les problèmes. Finalement, le projet n'a pas réussi à développer des liens institutionnels entre les associations pastorales dans les parcours des terres hautes et leurs homologues éventuels dans le Delta du Niger.

3. L'identification de groupes cohérents

L'identification de groupes cohérents par rapport à la gestion des parcours est un élément indispensable du processus de renforcement institutionnel. A titre d'exemple, si un petit groupe cohérent parvient à gérer plus efficacement des points d'eau, la gestion d'unités viables de parcours nécessite l'intervention d'un groupe beaucoup plus important. Le bon choix d'une unité de gestion repose sur au moins deux considérations fondamentales : les besoins et les aspirations des populations locales d'un côté et, de l'autre, la nécessité d'une politique globale de gestion des eaux et des parcours. C'est cette dernière préoccupation qui a finalement prédominé dans l'action stratégique d'ODEM. Plusieurs associations pastorales ont été créées autour de quelques familles influentes ou des chefs coutumiers charismatiques. Des conflits ont surgi avec les groupes voisins après la délimitation de l'unité pastorale et l'affectation de droits de gestion. Le dialogue ne s'est pas étendu à toute la gamme des groupes d'utilisateurs.¹²

¹² Des problèmes ont également surgi lorsqu'une association peule (Boni P17) s'est vu affecter des droits particuliers autour d'un certain point d'eau au sein d'un groupe cohérent et plus important des Peuls de Boni. Le parcours a été bien géré, mais tous les Peuls de Boni continuent à jouir de droits coutumiers d'accès aux parcours de la zone. De ce fait, la nouvelle association est essentiellement fictive en ce qui concerne la gestion des eaux et des

Les associations qui fonctionnent le mieux sont celles qui correspondent à des unités socialement cohérentes - où les règles coutumières d'accès à l'eau et aux parcours sont bien connues (cas des associations à Boni, Karwassa, Kagnoumé, Daidourou, Yirma, Sangana, Koba et de certaines associations à Méma-Nord). Mais la délimitation spatiale reste incomplète et il n'existe pas, pour la plupart des associations, un concept rigide "d'adhésion" permettant de distinguer les membres des non membres. Il n'y a pas de système de cotisations ou de cartes d'adhérent. En règle générale, les non membres bénéficient des mêmes services et des mêmes privilèges que les membres s'ils habitent la même zone. Les gens ne voient donc pas l'intérêt de devenir membre.

4. Les problèmes d'établissement des associations

L'une des lacunes les plus importantes a été le caractère descendant de l'approche à la création des associations. Le projet n'a jamais su décentraliser son approche et transformer des initiatives du sommet pour la création d'associations pastorales en processus ascendant de mobilisation. Le cas de Méma-Nord en est un exemple révélateur. En 1985, l'ODEM a créé une AP à partir de neuf sites d'installation touareg (Kita, Almamor, Talma, Karal, Oustaka, Antari, Al-Beyda, Feyadji, Toubabélé) sans bien réfléchir à la cohésion des groupes. Chacun des groupes était composé d'environ 10 familles - installées à proximité d'un point d'eau - et correspondait à une fraction tamacheq ou à des parties de fraction organisées autour d'un chef tamacheq local. Le premier groupe touareg s'est installé en 1968. Les différents chefs s'adonnaient à des luttes de pouvoir et l'ODEM n'a jamais vraiment négocié un accord pour l'établissement de la nouvelle AP. Par

parcours (BONTE 1991).

conséquent, le Comité de gestion de l'AP a vite cessé de fonctionner et l'AP a été dissoute. La structure sociale hiérarchique des Touareg a également entravé la création de l'AP. Par la suite, une nouvelle association pastorale a été créée pour chacun des sites d'installation.

Mais des problèmes locaux peuvent également aider à constituer une association pastorale autour d'un chef influent. Le soutien de l'administration offre parfois à ces chefs la possibilité de régler des conflits éventuels en matière d'utilisation de ressources. Ceci est le cas dans une certaine mesure à Boni, où plusieurs associations ont été créées après 1980. Ici, l'ODEM a contribué à l'établissement d'un mouvement associatif assez dynamique.

5. Les modèles institutionnels et la reconnaissance juridique

Le système à trois niveaux retenu par l'ODEM constitue éventuellement une bonne base de structuration pour les associations pastorales, mais le fait qu'aucune des associations n'ait obtenu la reconnaissance juridique illustre un problème fondamental. Ceci résulte en partie de l'ambiguïté du statut légal conféré aux associations. Il y a une loi qui se réfère au "régime des associations, ordonnance 41 PCG du 28 mars 1959" et qui reconnaît l'autonomie de certains types d'associations. Une autre loi se rapporte au mouvement coopératif ; la loi 88/6Z/AN-RM du 10 juin 1988 qualifie une "association" de "précoopérative" ne bénéficiant pas de tous les droits d'une coopérative à part entière. Se référer à cette dernière loi suppose, à titre d'exemple, qu'une association pastorale n'aurait pas la possibilité d'accéder à un crédit de la Banque de Développement Agricole. Les responsables à Boni ont essayé d'obtenir le statut de coopérative afin de pouvoir bénéficier de l'accès au crédit (BONTE, 1991).

LES ENJEUX AU NIVEAU LOCAL : LA PERFORMANCE DES ASSOCIATIONS PASTORALES

L'impact des problèmes au niveau du gouvernement central, associés aux contraintes en termes de gestion du projet, s'est fait sentir au niveau local. La performance des associations pastorales est évaluée selon leurs objectifs principaux :

1. La sécurité alimentaire

La perte de bétail et de droits fonciers a provoqué un affaiblissement sensible de la sécurité socio-économique des éleveurs dans la zone. Ces derniers sont nombreux à dépendre du travail rémunéré. Il existe quatre moyens d'améliorer leur situation, dont la reconstitution de leurs propres troupeaux. Ils ont besoin pour cela de prêts qui ne sont pas disponibles. Les systèmes coutumiers de redistribution ne sont pas en mesure de satisfaire la demande de nouveaux animaux. Un autre moyen consiste à faire augmenter leur salaire, ce qui impose à l'association pastorale de jouer un rôle syndical. Le troisième moyen consiste à renforcer leurs propres productions agricole et sécurité alimentaire, stratégie souvent préférée par les éleveurs mais qui les oblige à faire face aux aléas du climat, des parasites et des prédateurs. Finalement, les éleveurs pourraient se mettre à des activités en dehors du secteur agricole dans le milieu rural ou urbain. Ceci nécessiterait l'amélioration des services d'éducation et de formation et éventuellement un accès au crédit pour démarrer de nouvelles activités. Il est actuellement peu probable que le gouvernement s'en charge, mais les associations pastorales pourraient avoir un rôle à jouer. Quelques associations pastorales ont établi des banques céréalères - dotées de fonds de roulement - pour parer aux effets des fluctuations des termes de l'échange entre les produits animaux et les céréales (voir SHANMUGARATNAM et al 1992). Les acquis des

associations et du projet dans le domaine de la sécurité alimentaire des populations locales sont pourtant maigres - hormis la contribution indirecte apportée par la fourniture de services de santé animale facilitant la reconstitution des troupeaux.

2. La gestion des parcours et la sécurisation des ressources

L'amélioration de la sécurité de tenure des terres et de l'eau est un élément clé du renforcement de la gestion de ressources. Toute une série de conflits découle de l'opposition entre ce qui reste des coutumes pré-islamiques et le chari'a traditionnel d'un côté et les lois modernes de propriété de l'autre. L'interprétation des droits n'est pas la même partout et il existe plusieurs mécanismes de résolution des conflits fonciers. Mais c'est souvent l'administration étatique qui tranche. Des droits de propriété ou d'usufruit peuvent être octroyés à un utilisateur qui "met la terre en valeur". Cette notion de "*mise en valeur*" ne s'applique pourtant pas à l'exploitation pastorale. En dépit du manque de précision au niveau des lois de tenure, l'ODEM est intervenue de temps en temps pour délimiter des espaces pastoraux et les conditions d'utilisation par les pasteurs concernés. Le statut légal de ces espaces reste toutefois incertain. Dans l'ensemble, la délimitation territoriale des associations n'a été achevée nulle part. Les droits de tenure vis-à-vis des parcours n'ont pas été accordés. Les limites territoriales ne sont pas respectées et les membres des bureaux des associations sont nombreux à ne pas les connaître. Des cinq associations pastorales que nous avons visitées, seulement deux connaissent les limites de leur territoire et les trois autres n'en ont qu'une vague idée. Il se peut que ceci reflète l'importance accordée par les éleveurs aux droits d'accès aux ressources clés (eau, pâturages de saison sèches, salants) plutôt qu'aux parcours moins productifs.

La plupart des associations ont été créées autour d'un point d'eau. L'ODEM a construit à elle seule plus de soixante forages et onze puits. Il n'y a donc pas plus de 15% environ de la zone d'intervention qui ne soit desservie par un point d'eau permanent. Les associations ont participé aux coûts des nouveaux puits à différents degrés.¹³ Les associations pastorales ne se soucient guère de gérer les aires de pâturage, se contentant généralement de fermer provisoirement certains points d'eau pendant des périodes particulières. L'installation des puits et des associations a également modifié sensiblement les anciens mouvements de transhumance. Les troupeaux restent dans les zones sèches de pâturages pluviaux pendant une plus grande partie de l'année (mars-janvier) et exploitent les bourgoutières de la plaine du Delta pour quelques mois seulement. La réduction du temps consacré à la transhumance résulte des pertes de bétail (BONTE 1991).¹⁴

A Tin Habou, l'ODEM a rencontré un autre problème : faut-il affecter une immense zone pastorale de 53.000 ha à une association dirigée par un responsable influant et dynamique ? Cette association couvre une zone d'une importance stratégique pour d'autres pasteurs transhumant vers les salants. D'un côté, l'ODEM croit que ce personnage et sa famille auraient une prédominance excessive au sein de l'association, même s'il prétend parler au nom de quarante sous-groupes touareg. De l'autre côté, cette autorité coutumière installerait probablement un système efficace de surveillance et de gestion des parcours (BONTE 1991).

¹³ D'autres bailleurs de fonds intervenant dans la zone (FED) ont fourni des puits gratuitement, d'où la rancœur contre le système ODEM de participation aux frais.

¹⁴ Il existe toutefois des conflits avec des éleveurs peuls transhumants, notamment en ce qui concerne la destruction des cultures. Une association pastorale plus grande, regroupant plusieurs associations - selon les prévisions originales - pourrait offrir un mécanisme pour la résolution du problème.

Plusieurs associations ont organisé le contrôle des feux de brousse et des patrouilles pour surveiller les parcours (y compris Tin Habou et Boni). Quelques rares pare-feu sont également entretenus. Les pasteurs admettent la nécessité de protéger et planter des arbres et de stabiliser les dunes, mais les actions pratiques sont limitées. Le reboisement est essentiellement le fait du projet - avec une participation locale rémunérée. Le projet a également acquis des connaissances techniques précieuses en matière de régénération des pâturages inondés et a réussi à régénérer plusieurs milliers d'hectares avec la participation des populations locales. Dans le Delta et autour de celui-ci, l'ODEM a délimité des couloirs de transhumance, afin de réduire les risques de divagation des bêtes dans les champs. Ces démarches n'ont pas toujours été faites dans le cadre d'un dialogue approprié et ont souvent été source de conflits entre pasteurs et agriculteurs.

La gestion des points d'eau par les associations pastorales continue à poser problème. Les associations ont mis en place des comités de gestion des puits qui font payer l'utilisation de l'eau, mais aucune des cinq associations visitées n'a généré de surplus permettant de couvrir les coûts de réparations importantes ou de remplacement des pompes. Seuls les frais de fonctionnement sont couverts. La gestion des puits et forages est également entravée par les problèmes non résolus des droits fonciers. A Boni, le Président s'est plaint de l'entrée pendant l'hivernage d'éleveurs étrangers dans son aire de pâturage de saison sèche, contrairement aux règles établies par l'association.

3. La propriété des troupeaux

Ni le gouvernement malien ni l'ODEM n'ont reconnu l'importance du phénomène des propriétaires absentéistes de troupeaux au niveau du .

renforcement des institutions pastorales. Les propriétaires absentéistes ne sont pas des pasteurs et ne participent pas aux affaires des associations pastorales. Il s'est avéré que le bétail conduit par un groupe de 18 familles peules était à 86% la propriété d'autrui.¹⁵ Pendant les deux dernières décennies, ce sont principalement les fonctionnaires et les commerçants qui ont accumulé des bovins (TURNER 1992). Les propriétaires absentéistes créent des problèmes, car ils s'intéressent moins à la gestion à long terme. Un Peul qui conduit essentiellement des bêtes qui ne sont pas à lui risque de se soucier moins de respecter les règles et de se donner moins de peine pour empêcher le bétail de divaguer et causer des dégâts dans les champs des agriculteurs. Les propriétaires absentéistes préfèrent des parcours d'accès libre qui permettent aux troupeaux d'exploiter les ressources pastorales sans frais. L'expansion du phénomène des propriétaires absentéistes dans le Delta va à l'encontre d'une bonne gestion des ressources naturelles, de la reconstitution de régimes viables de propriété communale et du développement de l'élevage (SHANMUGARATNAM et al 1992).

4. La santé animale et la production agro-pastorale

La santé animale représente le service le plus important fourni par le projet. Ce volet a sensibilisé les populations locales aux problèmes de la santé animale et a largement facilité la reconstitution des troupeaux. Les maladies principales ont été maîtrisées. La santé animale n'a cependant jamais servi de

¹⁵ Quelque 18% des bêtes avaient été confiées par d'autres Peuls, c'est-à-dire que 32% des troupeaux bovins étaient la propriété de Peuls. Les Rimaibes possédaient 32%, tandis que les 36% restants étaient pour la plupart la propriété de fonctionnaires, de commerçants et de marabouts. Tandis que les éleveurs de bovins se sont vus déposséder de leur richesse pendant les dernières décennies, les éleveurs d'ovins ont pu accumuler de la richesse lors de la sécheresse. Les ovins constituent l'investissement le plus rentable au niveau du secteur d'élevage à Maasina (ouest du Delta). Etant donné que la riziculture est également en déclin, l'autre possibilité de thésaurisation concerne essentiellement l'argent envoyé par les migrants (TURNER 1992).

signe de ralliement pour la création d'associations, comme cela a été le cas dans d'autres pays sahéliens. La distribution des médicaments est entre les mains des pharmacies privées et des vétérinaires sur le terrain. Les associations n'ont qu'une participation marginale aux services de santé animale et il existe des obstacles juridiques à la formation des pasteurs aux soins vétérinaires. De nombreux parcs de vaccination ont été construits, qui ont également servi au rassemblement des vaches en période de lactation pour leur donner des compléments d'alimentation. Quelques exercices de récolte fourragère et d'ensilage ont également été menés.

5. La commercialisation

Le lait représente le produit principal de l'économie pastorale, pour la plupart troqué ou vendu sur place. En ce qui concerne la commercialisation du bétail, les pasteurs dépendent entièrement des intermédiaires privés. Ces derniers appartiennent généralement à une caste particulière des Peuls - les Diogaramé - qui usent de leur influence économique et politique pour contrôler la commercialisation du bétail. Il n'y a qu'un cas d'une association pastorale ayant réussi à faciliter la commercialisation des bovins et il n'existe pas de dispositions institutionnelles pour la promotion active de l'exportation de bétail. Le système de commercialisation n'a pas su faire face aux ventes massives pendant les sécheresses et, par conséquent, les pertes de bétail ont été considérables. Si une meilleure organisation de la commercialisation aux échelons supérieurs des associations pastorales pourrait faciliter les ventes à la Côte d'Ivoire, elle aurait du mal à s'opposer à la baisse des prix à l'exportation provoquée par le dumping accru de la part des pays de la CEE, les importations de l'Amérique du Sud et le développement du secteur d'élevage dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest.

6. L'alphabétisation et la santé humaine

Il est important de considérer le taux d'alphabétisation dans la zone du projet et de déterminer si celle-ci est touchée par un programme national d'alphabétisation. La création au niveau local d'un groupe aussi important que possible de membres des deux sexes sachant lire et écrire est indispensable pour contester en permanence la minorité de chefs coutumiers analphabètes qui font partie du bureau de la plupart des associations pastorales. A titre d'exemple, les programmes d'associations villageoises au Mali n'ont "décollé" qu'avec "l'introduction et l'expansion rapide des programmes d'alphabétisation fonctionnelle" (GELLAR et al 1990 : 59). Le taux d'analphabétisme est élevé parmi les communautés pastorales et le programme national d'éducation les touche à peine. Certains pasteurs vont aux écoles coraniques. L'ODEM n'a démarré un programme d'alphabétisation qu'en 1986 - trop tard pour produire un impact sensible sur le renforcement institutionnel. La participation à de tels programmes est généralement faible et irrégulière, notamment en ce qui concerne les femmes. Les alphabétiseurs sont choisis sur place mais rémunérés par le projet.¹⁶

Le service de santé humaine n'atteint guère la zone du projet. L'ODEM a démarré des activités de santé au début du cycle de projet, à la demande des populations locales, afin d'établir des relations de confiance, mais le service de santé n'est pas un volet intégré du programme de renforcement institutionnel.¹⁷

¹⁶ Le programme d'alphabétisation a touché progressivement 44 villages et 1100 pasteurs (dont 33 femmes).

¹⁷ Une partie du programme a concerné la formation aux soins de santé primaire d'infirmiers locaux qui devaient gérer aussi les pharmacies locales. Environ 28 centres de

7. La direction et la gestion

Toutes les associations pastorales sont dominées par les chefs coutumiers et leurs proches parents. "C'est peut-être inévitable lors des premières phases, et pas forcément indésirable si les responsables ont l'imagination, la compétence et la volonté de faire face aux nouveaux défis institutionnels et aux besoins des pasteurs" (SHANMUGARATNAM et al 1992 : 21).

L'ODEM n'a jamais élaboré de formation systématique et les capacités de direction reposent donc sur les compétences existantes et l'engagement des responsables. La plupart d'entre eux n'ont même pas de formation élémentaire à la comptabilité, à la gestion financière ou aux techniques de gestion des ressources naturelles telles que la construction de pare-feu ou la gestion des arbres. Ils ne s'y connaissent pas en lois modernes, gouvernement ou affaires de l'ODEM. Le besoin de formation à la gestion est évident et le faible taux d'alphabétisation constitue l'obstacle principal. Les chefs coutumiers gardent généralement leurs postes, en dépit de leur manque de compétence ou de dynamisme, et seulement un ou deux des responsables plus âgés ont été remplacés par des hommes plus jeunes et plus instruits. Une seule tentative de création d'un groupe féminin pour le développement de l'artisanat a été faite, à Méma.

8. La viabilité économique

La seule activité lucrative menée par toutes les associations pastorales est la collecte du prix d'utilisation de l'eau. Aucune des cinq associations n'a accumulé de surplus. Les cotisations ne sont pas perçues régulièrement. Les taxes sur le bétail que collectent les chefs coutumiers (en retenant 10%)

soins de santé primaire ont été créés, mais seulement 8 ou 9 sont opérationnels à cause des contraintes budgétaires et des problèmes de renouvellement des fonds de roulement pour les médicaments de la part de l'ODEM.

passent dans les coffres de l'Etat. Les associations ne sont pas autorisées à percevoir des taxes ou recevoir une part des recettes fiscales. Les possibilités de générer des revenus, condition préalable de toute expansion d'activités, tiennent d'une gestion plus efficace des points d'eau, d'une mobilisation plus dynamique de membres éventuels et de la perception de cotisations régulières, ou de l'acquisition de crédit pour les activités lucratives (p.ex. dépôts de médicaments vétérinaires, compléments d'alimentation, banques céréalières).

LA DISSOLUTION DES INSTITUTIONS COUTUMIÈRES DANS LE DELTA¹⁸

Le parcours du delta intérieur constituent des ressources indispensables au maintien de systèmes pastoraux de transhumance viables dans la région de Mopti.

Historiquement, des régimes relativement efficaces de gestion des ressources naturelles dans le Delta ont évolué. Des institutions locales contrôlées et dominées par des groupes pastoraux de Peuls réglaient l'accès aux terres ainsi que les relations entre l'économie pastorale et les communautés d'agriculteurs et de pêcheurs. Les "étrangers" devaient payer un tribut afin d'accéder aux ressources locales. La complexité et la sophistication de ces systèmes de gestion ont fasciné de nombreux érudits (GALLAIS 1967).

¹⁸ Mes études actuelles concernent l'effondrement des institutions coutumières à l'intérieur du Delta. Je ne dispose guère de données sur les processus d'évolution au sein des communautés autour du Delta, mais celles-ci sont vraisemblablement affectées par les mêmes facteurs et subissent les mêmes processus de désintégration.

Les structures coutumières et les régimes de propriété communale ont toutefois subi de plus en plus de pressions. Les conflits en matière de ressources se sont aggravés du fait de la sécheresse. A titre d'exemple, la réduction des crues a entraîné une diminution de deux tiers de la superficie des pâturages inondés.¹⁹ Les lois coutumières aussi bien qu'étatiques perdent de leur légitimité parmi les utilisateurs locaux de ressources. Il "n'existe plus de série acceptée de règles pour contrôler l'accès" (TURNER 1992 : 408). La conversion en terres agricoles des pâturages restants sur la plaine provoque des conflits de plus en plus violents. L'accrochage du 7 décembre 1993 entre deux groupes peuls dans le Delta, les Sossobé et les Salsabé, qui se disputaient les droits de tenure des pâturages, a fait 29 morts et 42 blessés (BA, 1993). Les conflits en matière d'utilisation de ressources sont particulièrement graves entre le pastoralisme et l'agriculture, alors qu'une intégration plus poussée des systèmes de production animale et agricole permettrait de résoudre de tels conflits.

Les politiques et pratiques de l'Etat ont ouvert les anciens régimes fonciers d'accès contrôlé à de nouveaux groupes d'utilisateurs ayant des liens privilégiés avec les différentes structures de l'Etat post-colonial. Parmi ces groupes sont des élites locales ou des "étrangers" tels que les propriétaires absents de troupeaux ou des investisseurs agricoles. Ils ont souvent des intérêts à plus court terme au niveau de la gestion des ressources naturelles et ont tendance à "...resquiller" sur les systèmes locaux de gestion" (MOOREHEAD 1991 : i, voir aussi MOOREHEAD 1989 et 1988). Ceci compromet les possibilités de pérennisation de l'élevage et de la production

¹⁹ D'après une estimation approximative, la valeur monétaire de la production de l'élevage, de la pêche et de l'agriculture a connu une baisse de 60% entre 1975 et 1985 dans le Delta (IRAM 1991).

pastorale dans cette région qui passent par le maintien de la transhumance et de la mobilité.

L'administration coloniale française et, plus tard, le gouvernement indépendant ont aidé les Rimaibes à se libérer des relations de métayage qu'ils entretenaient avec leurs anciens maîtres peuls. Les anciens esclaves ont pu investir dans l'élevage tout surplus dégagé de l'agriculture, au lieu de payer des tributs. Cette tendance s'est accentuée après l'indépendance, l'Etat prenant fait et cause pour les revendications foncières des cultivateurs de riz aux dépens des Peuls pastoraux. De nombreux aristocrates peuls se retrouvent sans troupeaux et réduits au statut de bouviers appauvris chargés du bétail d'autrui (TURNER 1992). Des changements sur le plan du contrôle des ressources et de l'affectation des surplus ont donc contribué à des modifications fondamentales des relations de propriété entre les différents groupes d'utilisateurs du Delta. Les pasteurs peuls ont vu changer leur situation de richesse relative et de pouvoir sur les terres, le bétail et les gens. Se retrouvant de plus en plus pauvres, ils doivent lutter pour leur survie quotidienne. Dans la plupart des communautés, les Peuls ont perdu le pouvoir politique et économique et leurs institutions coutumières n'ont apparemment pas les moyens de faire valoir leurs droits vis à vis des ressources. Il existe quand même encore quelques riches pasteurs peuls et des chefs peuls qui sont à même, grâce à la perception de tributs ou de droits de pâturage, à la vente ou la location de terres et à d'autres contributions en espèces ou en nature, de maintenir leur mainmise sur les ressources clés.

Les relations de pouvoir qui régissaient jadis la gestion coutumière à l'intérieur du Delta ne sont donc plus les mêmes. Grâce à l'évolution d'une économie orientée davantage vers le marché, l'appartenance ethnique compte

moins au niveau du contrôle de l'espace et des activités économiques (TURNER 1992).

Les pasteurs peuls ou touareg se tournent souvent vers l'agriculture²⁰ ou d'autres activités lucratives en dehors du secteur agraire. L'exode est devenu une stratégie de survie courante. Dans l'ensemble, cette diversification implique une réduction de la disponibilité de main d'oeuvre familiale pour la transhumance. Par ailleurs, l'appauvrissement des pasteurs et les perspectives réduites de reconstitution des troupeaux et de la richesse ont sapé les valeurs et la discipline culturelles qui sous-tendaient la transhumance. "Nous sommes fatigués" entend-on souvent de la bouche des Peuls pastoraux de la plaine Diaka du Delta (TURNER 1992 : 410).

Le projet n'a jamais cherché systématiquement à renforcer les régimes de gestion de ressources dans le Delta intérieur. Du fait de l'érosion des régimes coutumiers, la protection des parcours restants a été réduite, l'accès des pasteurs se rendant annuellement dans le Delta entraîne davantage de conflits et de coûts et, en général, la capacité de médiation des responsables locaux par rapport aux conflits locaux de tenure a été affaiblie.

²⁰ Les traditions évoluent : même dans des zones où les hommes et femmes peuls et touareg n'auraient jamais réalisé les tâches agricoles, ils le font maintenant. Néanmoins, dans certains endroits où les structures traditionnelles sont toujours fortes et où les Peuls et les Touareg ont encore les moyens d'embaucher de la main d'oeuvre, les Rimaibes et les Bellas continuent à réaliser les travaux champêtres.

LES LEÇONS TIRÉES

1. Les prévisions du projet étaient trop optimistes

"Dès le début, les prévisions en matière de mise en oeuvre du projet ont été trop optimistes" (Banque Mondiale 1987 : 25). Le projet représentait le premier projet d'élevage financé par la Banque Mondiale au Mali et l'un des premiers à démarrer en Afrique de l'Ouest. L'organisme responsable de la mise en oeuvre (ODEM), le ministère concerné et la Banque Mondiale manquaient de l'expérience requise pour s'occuper de projets d'élevage aussi complexes et de la création d'associations pastorales. Il s'agissait bien d'une opération pilote avec ses risques concomitants, mais des précautions suffisantes n'ont pas été prises en matière de planification et d'exécution.

2. Les objectifs du projet contre les priorités locales

Lorsque le Projet d'Élevage au Mali (1975-84) a fait son entrée dans la 5^e Région, il a suscité des attentes parmi les populations pastorales et agricoles. Ces attentes ne se fondaient pas forcément sur les objectifs du projet, mais plutôt sur les besoins profondément ressentis par les populations suite à la sécheresse de 1972/73. Le projet voyait dans le "surpâturage" et la dégradation des parcours la contrainte principale sur le développement de l'élevage. Les pasteurs - pour qui la gestion des parcours n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen d'atteindre une plus grande sécurité alimentaire - ont pu voir les problèmes d'une autre manière. S'ils sont généralement conscients de la dégradation des ressources, les pasteurs accordent normalement peu de priorité aux démarches de gestion des pâturages, telles que la pâture contrôlée, le déstockage, le contrôle des feux de brousse, la plantation d'arbres, le réensemencement. Ils ne se soucient pas d'un éventuel surpâturage entraînant une dégradation permanente des parcours, exception

faite de l'impact du broutage ovin et caprin sur la végétation arbustive. Il est évident que la disponibilité d'herbe, pour les pasteurs, est fonction de la pluviométrie et de la crue plutôt que du surpâturage.

Par ailleurs, le projet est intervenu dans une zone dépourvue d'infrastructures et de services de base, en partie à cause de l'inaction prolongée de l'Etat. Des pasteurs dans une zone sans services élémentaires de santé auront vraisemblablement du mal à comprendre la logique d'un projet qui privilégie la gestion des parcours et les soins vétérinaires à la place de la santé humaine. La réussite à long terme du renforcement des institutions pastorales passe par une collaboration étroite avec d'autres services intervenant notamment dans le domaine de la santé et du développement des ressources humaines. Mais si ces services existent à peine - comme dans le cas de ces régions maliennes - cela n'est pas possible. Les faiblesses et carences du gouvernement se reflètent dans la faiblesse et les carences du projet.

De plus, le projet n'a jamais formulé de plans d'urgence en prévision de sécheresse. Une sécheresse importante a sévi en 1984, annihilant presque 50% du cheptel. L'ODEM n'a pas eu les moyens de pallier aux conséquences du sinistre qui a provoqué, par ailleurs, des retards importants au niveau de la création d'associations pastorales.

3. La nécessité d'établir la confiance mutuelle

L'absence prolongé de soutien étatique pour le développement, associée à des services publics non comptables, a eu pour conséquence un manque de confiance parmi les populations locales et surtout les communautés pastorales vis-à-vis d'initiatives étatiques. L'ODEM s'en est rendu compte dès les

premières phases d'exécution du projet et a voulu établir la confiance avant de démarrer la création d'associations pastorales. La première série d'interventions du programme d'associations pastorales a donc été modifiée afin d'offrir des avantages immédiats aux pasteurs locaux. Mais, comme mentionné ci-dessus, l'impact sur l'avancement du volet de renforcement institutionnel a été négatif.

4. Renforcer la compétence institutionnelle des intervenants

Le projet a connu des problèmes et des retards importants en matière d'exécution à cause des carences administratives et organisationnelles de l'ODEM et du Service d'Elevage, notamment la faiblesse de la planification et de la gestion économique, de la comptabilité et de la vérification des comptes, du renforcement institutionnel local et de la gestion des parcours. Les structures de décision étaient hiérarchiques et inefficaces. Aucun effort n'a été fait pour développer systématiquement les ressources humaines ou améliorer les compétences au sein de l'ODEM. Ceci aurait impliqué la considération d'aspects tels que la création d'une culture institutionnelle de responsabilité, de transparence, d'ouverture et d'efficacité assurant la participation des populations locales aux décisions importantes concernant leur propre avenir.

5. Les limites et les dimensions du territoire

Là où les limites territoriales existent et sont reconnues, les membres des associations y voient des lignes de démarcation souple. Il s'agit d'une délimitation "administrative" qui identifie les villages et campements appartenant à une association donnée, plutôt que des limites rigides du territoire contrôlé par l'association. Ceci pourrait changer en cas d'une

législation et d'une mise en application plus rigoureuse des limites territoriales (voir ci-dessus).

Il est parfois difficile d'arrêter les dimensions du territoire et le nombre de membres qui conviennent à de telles associations. En règle générale, la décision repose sur des négociations locales dans le cadre de l'identification de groupes cohérents. Il n'y a pas de chiffres disponibles concernant les dimensions territoriales ou le nombre de membres au Mali. En Mauritanie, où le climat est sec, la densité de peuplement est faible et les systèmes sont semi-nomades, chaque association couvre en moyenne 2.500 km² et 14.000 personnes, tandis que les associations au Sénégal, où les conditions sont plus humides et agro-pastorales, couvrent 240 km² et 1.200 personnes (SHANMUGARATNAM et al 1992).

Les institutions coutumières diffèrent également en termes de l'espace et des populations touchés. Les leyde ou unités pastorales coutumières du Delta intérieur établis par la Dina dans les années 1820 couvrent une superficie moyenne de 590 km² - allant de 106 km² à 2.600 km² (CIPEA/ODEM 1983 : vol v). De nos jours, la population d'un leyde est d'environ 7.000 habitants en moyenne - allant de 900 à 12.000. Il semble logique de prévoir des associations plus importantes dans les zones plus sèches et moins peuplées, où la pâture plus opportuniste et nomade est fréquente.

6. Vers une mobilisation ascendante

Transformer des approches descendantes en mobilisation ascendante suppose la promotion consciente d'une participation plus large à la base. Il n'existe pas de modèle universel pour la création d'associations pastorales en zone aride. Des systèmes souples comportant divers niveaux, formes et fonctions

conviendront vraisemblablement mieux aux pasteurs dans les différents zones.

Il convient de mettre l'accent plus précisément sur les aspects de gestion des ressources et de renforcement des institutions locales dans la planification des programmes, afin de faire mieux comprendre lesdits aspects au niveau des organismes étatiques. Les activités de gestion des ressources naturelles doivent se dérouler par étapes : premièrement la gestion des ressources hydriques, deuxièmement le règlement de l'accès aux pâturages et troisièmement l'introduction d'actions de conservation des ressources qui ne vont pas forcément générer des revenus pour les pasteurs, même à long terme, mais dont l'absence pourrait entraîner une perte pour la société. Celles-ci pourraient concerner la plantation d'arbres pour la protection des bassins versants ou la conservation de la faune. Dans des écosystèmes équilibrés, et relativement sans surprise, les interventions doivent mettre l'accent sur l'ajustement des dimensions des troupeaux suivant les estimations de la capacité de charge. Par contre, "dans des conditions non équilibrées, la gestion doit être axée plutôt sur la mobilité et les réactions opportunistes" (BEHNKE & SCOONES 1991 : 22 BEHNKE et al 1993), comme dans le cas de la plupart de ces parcours maliens à l'extérieur du Delta intérieur.

7. L'engagement politique en faveur du développement des terres arides

L'abandon prolongé et l'absence d'engagement en faveur du développement des zones arides et pastorales se reflètent dans le niveau faible ou inexistant d'investissement sur le plan des services dans la zone du projet. La mauvaise administration de l'Etat trouve son écho dans les opinions des populations

locales. Pendant des entretiens avec des chefs et des sages villageois dans vingt villages, pas une seule fois a-t-on évoqué un avantage quelconque de l'intervention des services étatiques, exception faite de la santé animale.

FAIRE DES ORGANISATIONS COUTUMIÈRES LA BASE DE NOUVEAUX RÉGIMES DE TENURE

Quoiqu'elles aient été affaiblies pendant les dernières décennies, les institutions coutumières jouent encore un rôle important dans les décisions concernant l'utilisation des ressources, la propriété des droits à l'eau et la volonté d'accepter de nouvelles formes d'organisation territoriale. D'après certains auteurs, les institutions coutumières représentent souvent "le meilleur point de départ pour les nouvelles approches régulatrices" (SWIFT 1989 : 148, voir aussi SWIFT 1988)

Il faut pour cela comprendre où et comment fonctionnent ces institutions de nos jours et déterminer quels en sont les éléments qui fonctionnent le mieux et dans quelle mesure elles peuvent répondre aux exigences "modernes" ou nouvelles, y compris les objectifs de protection écologique et d'équité. Les systèmes de tenure locaux reflètent généralement des relations sociales de pouvoir entre les différents groupes. Le fait que la Dina du Delta ait fonctionné sous forme de régime de propriété communale, régissant l'accès et assurant "l'équilibre" écologique, n'était peut-être qu'un accident de l'histoire. L'établissement de la Dina a été motivé essentiellement par des considérations politiques, économiques et religieuses, à savoir faciliter l'introduction de l'Islam. La dissolution progressive des institutions coutumières à compter de l'ère coloniale reflète des modifications des relations locales de pouvoir. De nos jours, les relations coutumières de

tenure dans le Delta ne sont pas ajustées aux besoins respectifs de durabilité de la production agricole et animale (CISSE 1993, HELLAND 1993, voir aussi CISSE 1991, 1985a et 1985b). Les règles de tenure coutumière évoluent constamment. Elles sont souvent définies assez vaguement et ne reposent pas sur des principes précis ou écrits. Le tariq de la Dina, écrit en arabe, sur les règles de tenure dans le Delta intérieur est un cas exceptionnel. Mais même là, des conflits peuvent surgir lorsque l'Etat cherche à interpréter et à préciser ces règles.

Les programmes de renforcement d'institutions locales ne peuvent et ne doivent généralement pas contourner les chefs coutumiers. Les hiérarchies sociales traditionnelles peuvent cependant constituer un obstacle important à la mobilisation ascendante des populations qui conditionne l'évolution de nouvelles institutions. Les chefs coutumiers opposent une certaine résistance à une participation plus large à la prise de décisions ou à la distribution des avantages. Ils ne rendent pas compte aux populations dans le sens démocratique normal et usent parfois de leur position au sein de la communauté locale pour s'enrichir. Il importe d'apprécier également que certains éléments des institutions traditionnelles ne sont pas facilement transférables ou adaptables à un nouveau régime de propriété dont la raison d'être est différente. Le système de transhumance du Delta, basé sur les droits coutumiers des différentes familles, serait-il viable, par exemple, si les Jowros²¹ étaient écartés ou supprimés ? D'après les premières impressions

²¹ Les Jowro, ou "maîtres de pâturage", ont été mis en place sous la Dina pendant les années 1820 pour gérer l'accès aux pâturages dans chacun des trente territoires pastoraux (leyde) divisant le Delta intérieur. Les Jowro devaient gérer les pâturages au nom des résidents du Delta. Les gens de l'extérieur utilisant le leyde devaient payer un droit de pâturage. De nos jours, de nombreux Jowro ont commencé à louer ou vendre les parcours à des cultivateurs. Ils sont devenus ainsi en quelque sorte des propriétaires fonciers féodaux contrôlant des milliers de hectares de terres très productives. Ils ont pu s'en tirer à bon

sur le terrain, l'institution Jowro pourra difficilement survivre longtemps sous sa forme actuelle. Par contre, ce sera peut-être utile de retenir des éléments importants du système de tenure et de transhumance tels que les dates et les règles d'entrée dans le Delta, les limites territoriales et la délimitation des couloirs traditionnels.

Un autre inconvénient des institutions coutumières est qu'elles n'ont généralement pas de procédures régissant le nombre de bétail à l'intérieur du clan ou de la communauté (voir aussi SWIFT 1989, HAALAND 1990). Lorsque les pâturages sont rares, un groupe pastoral cherchera souvent à agrandir son territoire au lieu de réduire le nombre de bétail.

D'AUTRES EXPÉRIENCES DE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS PASTORALES

Une évaluation récente des programmes pastoraux et de développement de l'élevage au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal, soutenue par la Banque Mondiale, indique que leur performance a été mitigée, en dépit de quelques acquis au niveau de la création d'associations pastorales (voir SHANMUGARATNAM et al 1992, VEDEL 1992 et 1993, voir aussi SIHM 1989, CERNEA 1993, BONTE 1991).

Les associations pastorales sont en mesure d'organiser différentes actions de gestion (sensibilisation, contrôle des feux de brousse, gestion des ressources hydriques et des parcours) et fournir des services de développement aux communautés locales (santé animale, formation, approvisionnement en vivres

compte jusqu'ici, car les populations locales ne protestent pas, tandis que les Jowro eux-mêmes ont l'habitude de payer les administrateurs étatiques pour qu'ils soutiennent leurs actions.

et aliments pour le bétail). L'action de gérer des points d'eau constitue le point de départ pour le renforcement institutionnel et permet aux membres de faire payer les droits d'abreuvement des troupeaux par les propriétaires absentéistes. Plusieurs associations pastorales parviennent déjà à mener certaines activités économiques et d'en tirer des bénéfices (p.ex. dépôts de médicaments vétérinaires). En règle générale, elles ont néanmoins un faible niveau de capacité de génération de revenus et de viabilité financière et sont dépendantes de la continuation de l'assistance extérieure. La Mauritanie constitue un cas exceptionnel : une série dynamique de présidents d'associations pastorales ont pu établir une Association Nationale d'Éleveurs au bout de quelques années seulement. Celle-ci joue le rôle de groupe de pression en faveur des intérêts pastoraux et représente un mouvement politique venant de la base.

L'expérience suggère que des chefs coutumiers influents, compétents et sensibles, des groupes sociaux relativement homogènes, associés à des services étatiques appropriés et un dialogue véritable, sont autant d'éléments indispensables à la création et au fonctionnement des associations pastorales.

CONCLUSIONS

L'Etat et l'administration du projet au Mali ne se sont jamais vraiment efforcés de mobiliser les communautés pastorales. Les pasteurs n'ont jamais participé réellement à l'identification de groupes cohérents ou de l'emplacement des points d'eau. Leurs associations n'ont souvent pas de reconnaissance juridique claire, la délimitation spatiale n'est pas assurée et aucun plan de gestion des parcours n'a été élaboré. Les nouveaux responsables sont essentiellement les chefs coutumiers. Ils n'ont jamais reçu

de formation à la gestion des nouvelles associations et peu de compétences nouvelles ont été développées parmi d'autres membres de celles-ci. Peu d'associations parviennent à fournir un service à leurs membres et leur viabilité économique est précaire.

Il existe toutefois une exception qui prouve que les associations pastorales sont capables de bien fonctionner dans des conditions favorables. A Boni, l'existence d'un chef peul influant et charismatique, d'une classe noble solide et d'un groupe social relativement homogène a facilité la tâche de regrouper les Peuls. L'association du village de Boni a été créée autour d'un nouveau puits qui a permis d'exploiter une grande aire nouvelle de pâturage. Elle a démarré toute une série d'activités telles que la construction d'un marché, de cinq parcs de vaccination et des pare-feu ; le reboisement ; l'établissement d'un dépôt de médicaments vétérinaires ; la réhabilitation d'une mare ; et elle envisage de construire un petit barrage. Boni est une zone où les activités d'alphabétisation et de santé humaine ont remporté un succès particulier (BONTE 1991).

Le gouvernement malien commence à reconnaître l'importance de développer *les capacités locales et d'assurer la participation des populations à la gestion des ressources*. Mais il s'agit vraisemblablement d'un résultat autant d'une tendance générale que du projet lui-même. Le gouvernement s'intéresse de plus en plus à la décentralisation, ce qui pourrait indiquer qu'il commence à s'engager dans la bonne voie. Le processus a pris de l'élan suite à la chute du régime de Moussa Traoré en avril 1991. Ces changements d'attitude au sein des organismes étatiques reflètent également les modifications des orientations politiques de plusieurs bailleurs de fonds importants, dont la Banque Mondiale.

La situation dans la zone du projet met pourtant en cause le rôle de l'Etat aussi bien dans l'élaboration du cadre juridique des associations pastorales que dans la mise en application rigoureuse des droits de tenure et la fourniture de services et d'infrastructures de développement pour soutenir le renforcement institutionnel à long terme. Les politiques gouvernementales sur le plan des prix et de l'investissement privilégient encore la production agricole et l'irrigation aux dépens des petits producteurs et des pasteurs. A titre d'exemple, le détournement de l'eau du fleuve Niger au profit des systèmes d'irrigation réduit le maximum des crues et donc la superficie de terres humides disponibles en aval pour la pâture et l'agriculture de décrue dans la zone du projet (TURNER 1992). Le cas du Mali illustre l'importance d'un engagement ferme et à long terme de la part du gouvernement en faveur de l'affectation de ressources aux zones pastorales. Il permet de constater aussi que l'établissement de nouvelles associations pastorales passe par des efforts plus systématiques pour renforcer la compétence et l'efficacité des organismes censés exécuter ces programmes.²²

Si les carences sur le plan de la gestion des projets expliquent en large mesure l'échec des associations pastorales promues par l'Etat, l'impact des politiques gouvernementales, des forces du marché et de la sécheresse a un rôle tout aussi crucial dans la dissolution des institutions coutumières.

En ce qui concerne la délégation du contrôle à des institutions locales, il s'agit de trouver l'équilibre entre l'Etat, le marché et d'autres acteurs. La

²² La Banque Mondiale vient de fermer le projet. Mais deux nouvelles initiatives, française et norvégienne, viennent en appui au renforcement institutionnel. L'approche de renforcement des associations pastorales est conceptualisée plus rigoureusement dans les nouveaux documents de planification et les projets bénéficieront de l'appui technique d'un anthropologue externe et de professionnels maliens plus compétents (BONTE 1993).

décentralisation et une dépendance accrue vis-à-vis du marché ne doivent pas servir de prétexte au gouvernement central pour le retrait de ses services et de son soutien des zones pastorales. Au contraire, le gouvernement a des rôles importants à jouer, notamment en termes de médiation des conflits d'accès aux ressources (TOULMIN 1991). Un engagement ferme et confirmé du gouvernement en faveur de la responsabilisation locale semble être la condition nécessaire, quoique pas suffisante en soi, d'un changement institutionnel durable et du développement au sein de ces communautés en zone aride.

Enfin, le caractère compliqué et innovateur de l'exercice pilote de création d'associations pastorales a été reconnu. Malgré cela, la Banque Mondiale n'a pas assuré un suivi suffisant par des experts ayant des compétences particulières dans ce domaine, tandis que le gouvernement n'a jamais mobilisé suffisamment de compétences techniques pour mener le projet à bien. De nouvelles opérations pilotes aussi complexes que celle-ci ont besoin d'un appui technique plus poussé de la part du bailleur de fonds pour traiter les aspects socio-économiques et écologiques de la gestion des parcours. Les documents de la Banque Mondiale n'offrent aucune preuve que ses agents aient compris la complexité des systèmes touchés par leur intervention ou la nécessité de reconsidérer leur vision simpliste du "surpâturage" comme problème principal à résoudre. Par ailleurs, ils n'ont pas vraiment admis l'impact négatif des aménagements rizicoles dans le Delta que la Banque finançait en même temps.

Pour que les programmes pour les associations pastorales promues par l'Etat aient des perspectives d'avenir au-delà d'initiatives éparpillées, ils doivent mettre davantage d'accent sur le cadre politique, institutionnel et

infrastructurel, et le développement des ressources humaines en général, plutôt que sur la gestion des parcours et les technologies pour augmenter la productivité des parcours. La conclusion importante du présent document est qu'un Etat responsable et efficace a un rôle de premier ordre à jouer dans le soutien de la mobilisation des communautés locales.

RÉFÉRENCES

- Ba, B. 1993a: Rapport de Mission, Sept. - Oct. 1993, ODEM
- Ba, B. 1993a: Analyse du Conflit Foncier entre Sossobe et Salsabe, Cercle de Tenenkou, Dec. 1993, Unpublished Report
- Berge, E. 1991: Property Rights Theory and Sustainable Resource Utilization, in Engelstad, F. (ed.) 1991: Social Inequalities and Social Norms. Proceedings from Vilhelm Aubert Memorial Symposium 1991 vol. 1, Institute of Social Research, Oslo
- Behnke, R. H. and Scoones, I. 1991: Rethinking Range Ecology: Implications for Rangeland Management Policy, Pastoral Development Network Paper 32c, ODI, London
- Behnke, R.H. 1992: New Directions in African Range Management Policy, Pastoral Development Network, ODI, UK
- Behnke, R.H., Scoones, I. and Kerven, C. 1993: Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaption in African Savannas, ODI/IIED/ Commonwealth Secretariat, London
- Bonfiglioli, A. M. 1992: Pastoralists at a Crossroads: Survival and Development Issues in African Pastoralism, UNICEF/UNSO Project for Nomadic Pastoralists in Africa, Nairobi
- Bonte 1991: Bilan des Associations et Typologie, Annex 8 (in IRAM 1991)
- Bonte 1993: Project d'Appui aux Collectivités Locales, Rapport de Mission Appui Méthodologique, ODEM
- CABO 1991: Compétition pour des Ressources limitées: Le cas de la Cinquième région du Mali. Rapport 1-5. Wageningen, Pays-Bas et ESPR, Mopti, Mali
- CIPEA/ODEM 1983: Recherche d'une solution aux problèmes de l'élevage dans le delta intérieur du Niger au Mali. vol I-V. CIPEA/ODEM. Addis Ababa/Scvare, Mopti, Mali

Cissé, S. 1985a: Gestion intégrée des ressources primaires de l'élevage dans les systèmes pastoraux du Delta Intérieur du Niger, cadres théorétiques et problèmes pratiques de l'exploitation des "Harimas", n. az 148, CIPEA, Bamako/Addis Ababa

Cissé, S. 1985b: Le Delta Intérieur du Niger et ses marchés Sahéliens, changements extérieurs et dynamiques internes des structures sociales, CIPEA m 807, Mali

Cissé, S. 1991: Concurrences spatiales et nouvelles cohabitations foncières en 5e Région: La dynamique des leyde. Observatoire du foncier au Mali. ESPR/ODEM

Cissé, S. 1993: Tenure Foncière et Systeme d'Exploitation des Ressources en Terre et en Eau dans le Delta Intérieur du Niger, Proceedings from Conference on Common Property Regimes: Law and the Management of Non-private Resources, Lofoten, Norway

Gallais J. 1967: Le Delta intérieur du Niger; étude de géographie régionale. Mémoire de IFAN, Dakar

Gellar, S., Hall, R., McNeal, J. and Siegel, L. 1990: Decentralization in Mali: An Assessment of Government Initiatives and Options, DFM, Associates in Rural Development, Inc., Burlington, USA

Gran, T. 1989: Nasjonalstatens mobiliseringskapasitet: Om statsmodeller og autsentriks utvikling (The Mobilizing Capacity of the Nation State), Forum for utviklingsstudier, no. 2, pp. 225-237

Helland, J. 1992: Controlling Access or Controlling Numbers; An Issue in Local Resource Management Systems in the Sahel Region (in press), seminar proceedings from Ecology-Economy Interactions in the Sahel, Centre for Development and Environment, 10-13 March, Sundvolden, Norway

Hiernaux, P. and Diarra, L. 1986: Bilan de cinq années de recherches (Sept. 1979 - Sept. 1984) sur la production végétale des parcours des plaines d'inondation fleuve Niger au Mali Central. Document de Programme az 142, ILCA/CIPEA, Addis Ababa/Bamako

Hiernaux, P. 1992: Sustainability of Sahelian Pastoralism: Quantification of the Impact of Livestock Production on the Sahelian Range Resources

Renewal, Seminar Proceedings from Ecology-Economy Interactions in the Sahel, Centre for Development and Environment, 10-13 March, Sundvolden, Norway

Hiernaux, P. 1993: The Crisis of Sahelian Pastoralism: Ecological or Economic? ILCA; Addis Ababa

IRAM 1991: Rapport d'Evaluation de L'ODEM, ODEM/IRAM, Paris

Moorehead, R. 1988: Access to Resources in the Niger Inland Delta, Mali in Seeley and Adams (eds.): Environmental Issues in African Development Planning, Cambridge African Monographs no.9, ASC, Cambridge

Moorehead, R. 1989: Changes taking Place in Common Property Resource Management in the Inland Niger Delta of Mali, in Berkes, F. (ed): Common Property Resources; Ecology and Community-based Sustainable Agriculture, Belhaven Press, London

Moorehead, R. 1991: Structural Chaos: Community and State Management of Common Property in Mali, thesis, D Phil in Development Studies, University of Sussex

ODEM 1987: Création et Formation d'Associations Pastorales à l'ODEM: Stratégies et Implications, ODEM, Mopti/Sevare

Pezzey, J. 1989: Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development, Environmental Department Working Paper no. 15, World Bank

PIRL 1990: Projet Inventaire des Ressources Ligneuses et Occupation Agricole des Terres au Mali, Notice de Cercle de Mopti, Direction Nationale des Eaux et Forêts/SCET AGRI CTFT, Bamako

RIM 1987: Refuge in the Sahel, Aerial Livestock Populations and Production Systems in the Mali Fifth Region, ODEM/Resource Inventory and Management Limited, Jersey, UK

Shanmugaratnam, N., Vedeld, T., Mossige, A. and Bovin, M. 1992: Resource Management and Pastoral Institution Building in the West African Sahel, World Bank Discussion Papers no. 175, Washington

SSE 1993: Project de Recherche SSE Environnement et Développement au Mali, unpublished working document from geography-component

Swallow, B. and Bromley, D. 1991: Rethinking the Conceptual Foundations of African Range Tenure Policy, for Workshop on New Directions in African Range Management Policy. Matopos, Bulawayo, Zimbabwe, Jan. 1992

Swift, J. 1988: Major Issues in African Pastoral Development. Institute of Development Studies, University of Sussex, FAO, Rome.

Swift, J. 1989: Land Tenure and Pastoral Resource Conservation. In: The IUCN Sahel Studies 1989, The IUCN Sahel Programme, IUCN.

Swift, J. 1993: Dynamic Ecological Systems and Pastoral Administration, Research Workshop on New Directions in African Range Management and Policy, Woburn

Thomson, J. 1993 (in press): National Governments, Local Governments, Pasture Governance and Management in Mali, presented at Conference on Common Property Regimes: Law and Management of Non-private Resources, Lofoten, Norway

Tilly, C. 1978: From Mobilization to Revolution, Addison Wesley, Michigan

Toulmin, C. 1991: Natural Resources Management at the Local Level: Will This Bring Food Security to the Sahel?, IDS Bulletin, vol. 22 no. 3, IDS, Sussex

Turner, M.D. 1992: Life on the Margin: Fulbe Herding Practices and the Relationship Between Economy and Ecology in the Inland Niger Delta of Mali, D Phil in Energy and Resources, University of California, Berkeley

Vedeld, T. 1992: Local Institution Building and Resource Management in the West African Sahel, Pastoral Development Network Paper 33c, ODI London

Vedeld, T. 1993: The State and the Commons in the Sahel: Observations on the Niger River Delta in Mali (in press), Seminar on Institutional Issues in Natural Resources Management, Holbaek, Roskilde University Centre

World Bank 1987: Project Completion Report, Mali Livestock Project (or 538-MLI), Western Africa projects Agricultural C. Division, Washington

UNSO 1990: Lakes of Grass - Regenerating Bourgou in the Inner Niger Delta of the Niger River, Technical Publication Series no. 2, UNSO/UNDP

UNSO 1992: Assessment of Desertification and Drought in the Sudano-Sahelian Region 1985-1991 UNSO, New York



Programme Réseaux des Zones Arides

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England

Tel: (44-71) 388.2117 Fax: (44-71) 388.2826

Telex: 261681 EASCAN G