

Dossier no. 114

**« S'approprier de
l'avenir » :**
La création
d'institutions pastorales
dans le Nord du Kenya

Isobel Birch et
Halima A.O. Shuria

Octobre 2002



International
Institute for
Environment and
Development

Programme Zones Arides



Oxfam

« S'approprier de l'avenir » :

La création d'institutions pastorales
dans le Nord du Kenya

Isobel Birch et Halima A.O. Shuria

Dossier no. 114

A propos des auteurs

Isobel Birch, employée au département des politiques de développement à Oxfam GB, participe depuis 1992 au programme Kenya d'Oxfam. Elle prendra sous peu un nouveau poste, en tant que coordinateur du programme pastoral d'Oxfam dans la corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Est.

Halima A.O. Shuria a commencé à travailler en 1995 pour Oxfam, en tant qu'agent de contrôle et d'évaluation à Wajir, puis en qualité de conseillère au programme pastoral régional d'Oxfam GB pour la corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Est. Elle est à présent consultante pour Camel Bell Consultants, PO Box 3032, Mombasa 80100, Kenya.

Cette publication est adaptée par Isobel Birch de l'œuvre *Perspectives on Pastoral Development* par Isobel Birch and Halima A.O Shuria, publiée par l'Oxfam GB dans la série *Oxfam Development Casebooks*, © Oxfam GB 2001. Pour avoir plus d'informations du programme des publications de l'Oxfam GB, veuillez consulter leur site internet : www.oxfam.org.uk/publications

Pour de plus amples informations sur les questions pastorales en Wajir, veuillez contacter :

**Oxfam GB, PO Box 458, Wajir, Kenya and
District Pastoral Association, PO Box 401, Wajir, Kenya**

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Création d'institutions au niveau communautaire.....	4
2.1 Associations pastorales : historique et objectif.....	5
2.2 Rôle d'une agence externe dans le développement participatif..	8
2.3 Équilibrer les objectifs à court et à long terme.....	11
2.4 Représentation et direction.....	18
3. Création d'institutions au niveau du district.....	20
3.1 Les associations pastorales joignent leurs forces.....	20
3.2 Travailler en collaboration avec le gouvernement.....	21
3.3 Défis à relever.....	22
4. Ce que l'expérience nous enseigne.....	25
5. Conclusion.....	29
Lire également.....	32
Sites Internet à consulter.....	32

1. Introduction

Pendant des années, notre forage fournissait peu d'eau, mais lorsque nous avons appris qu'il pouvait en fournir davantage, nous nous sommes rendus auprès de l'administrateur du district pour nous en plaindre ; il demanda alors au Service des eaux d'étudier le problème. Nous avons dû contribuer à cette tâche, mais nous avons réalisé ce jour là que nous pouvions obtenir ce que nous voulions, si nous savions où nous adresser, si nous étions organisés et si nous étions prêts à faire quelque chose pour cela. La première fois que l'Oxfam vint à nous, nous n'avions jamais imaginé que des gens comme nous pouvaient faire quoi que ce soit.

Maalim Ronow, Président de l'Association pastorale de Hungai

« Nous n'avions jamais imaginé que des gens comme nous pouvaient faire quoi que ce soit » – dit ce pasteur kenyan, ignorant que lui et sa communauté pouvaient agir sur le concept de « développement ». Pourtant ces huit dernières années, dans le district de Wajir au nord-est du Kenya, on a encouragé l'émergence d'organisations fortes et responsables, par l'intermédiaire desquelles les éleveurs peuvent commencer à déterminer leur propre avenir.

L'immense plaine sableuse de Wajir, bordée au nord par l'Éthiopie et à l'est par la Somalie –isolée, sujette à la sécheresse et régulièrement soumise à l'insécurité- compte 300.000 à 350.000 Somaliens, dont la plupart sont des pasteurs nomades. La sécheresse et les conflits sont les dangers qui les menacent le plus : si des mesures effectives ne sont pas prises, ces menaces peuvent chasser les populations hors des zones rurales et les « jeter » dans les petites villes des districts ou les zones de commerce, où ils doivent affronter un avenir incertain. La pauvreté à Wajir n'est cependant pas uniquement une conséquence de la malchance ; elle résulte également de la négligence et de décennies de choix politiques inadéquats de la part du pouvoir.

Le WPDP (*Wajir Pastoral Development Project*) s'emploie à changer cela. Ce programme prévu sur neuf années, financé par le DFID (Département britannique pour le développement international), Comic Relief et

L'Oxfam, a démarré en 1994. Il traite à un niveau pratique d'une large variété de thèmes relatifs aux moyens de subsistance, tels que les soins médicaux aux populations et aux animaux, l'approvisionnement en eau, la gestion des conflits et de la sécheresse, l'éducation, la reconstitution des cheptels et le crédit. Son objectif central est toutefois de renforcer les capacités institutionnelles et le leadership au sein du district – par un travail commun avec les organisations communautaires (associations pastorales et réseau de groupes urbains de femmes), des organisations non gouvernementales et des organismes d'Etat au niveau du district.

Le but ultime du WPDP est de permettre aux pasteurs d'influencer davantage leurs propres vies. A cette fin, il procède de deux manières. Tout d'abord en renforçant leur capacité à gérer des activités de développement et à s'organiser pour qu'ils puissent exercer leurs droits fondamentaux. Ensuite, en travaillant auprès des instances du pouvoir afin de les aider à prendre davantage conscience des besoins et à mieux répondre aux attentes des pasteurs.

Le projet a atteint sa troisième phase de trois ans à présent et à tiré des leçons importantes des défis que l'assistance à l'organisation sociale et au changement politique représentent en un lieu tel que Wajir. La première partie de cet article relate le processus développé au niveau communautaire, et la seconde fait état des tentatives menées pour influencer les politiques et les pratiques au niveau du district. La dernière partie résume certaines des leçons essentielles que l'on peut tirer de cette expérience.



Carte des districts du Kenya, surtout peuplés d'éleveurs pastoraux. Les trois-quarts du territoire kenyan sont arides ou semi-arides ; le pastoralisme est par conséquent une réponse logique aux conditions environnementales imprévisibles de ces zones. La situation géographique de ces régions pastorales sur le pourtour des frontières du pays, peut être interprétée comme le reflet du sentiment d'exclusion et de marginalisation ressenti par nombre de communautés pastorales. Les frontières nationales constituent dans une certaine mesure, une division artificielle superposée à des structures traditionnelles de commerce et de migration, tandis que l'insécurité régnant dans les pays voisins a un impact inévitable sur les intérêts et le développement de la vie pastorale.

2. Création d'institutions au niveau communautaire

Une critique adressée à l'Oxfam au cours du travail réalisé sur les districts pastoraux du Kenya et en amont du projet de Wajir était que des concepts tels que « communauté » étaient utilisés sans la moindre définition ou rigueur. Dans le cas de Wajir, trois grands groupes de population ont été identifiés, chacun devant relever des défis différents. Les pasteurs tout d'abord, qui dépendent encore et surtout de l'élevage, et dont l'objectif principal était de renforcer et diversifier cette ressource. Ensuite, les pasteurs qui avaient perdu leurs animaux mais qui voulaient et pouvaient, avec de l'aide, retourner à leur mode de vie nomade. Enfin, les familles urbaines pauvres, surtout des femmes, qui ne désiraient pas ou ne pouvaient pas retourner à l'élevage pastoral –peut-être parce que la force de travail nécessaire leur faisait défaut, ou parce qu'avec les années elles avaient perdu toute compétence en la matière- et se trouvaient donc dans l'obligation de trouver d'autres moyens de subsistance.

Le deuxième groupe a bénéficié de l'assistance du WPDP à travers un programme de reconstitution des troupeaux qui a aidé lors des deux premières phases, plus de 1000 ménages - parmi lesquels un grand nombre de femmes - à retourner au pastoralisme nomade. Le premier et le troisième groupe ont constitué la cible des efforts menés pour renforcer les compétences et la capacité d'organisation au niveau communautaire.

Ce travail a été mené dans deux différents contextes sociaux : dans les *baadia* (en milieu rural) et les *bullas* (villages situés à la périphérie des villes et peuplés par des pasteurs qui ont perdu leur troupeau). Les populations sédentaires et celles des *baadia* ont des besoins particuliers et des valeurs et des attitudes parfois différentes, bien que les deux restent connectées à travers un réseau de relations sociales et économiques. Chacune protège les intérêts de l'autre : les pasteurs veillent aux troupeaux des membres de la famille installés en ville, qui à leur tour veillent aux intérêts commerciaux de leurs parents nomades. Des dons traditionnels de lait et de bétail s'échangent de l'une à l'autre. Comme toujours, les plus vulnérables sont ceux qui disposent des réseaux les moins étendus, à savoir les pasteurs, auxquels il manque des personnes dignes de confiance qui les représentent en ville, et les veuves ou les femmes abandonnées par leurs familles élargies.



« Le chameau... est l'une de nos ressources les plus importantes »
(Omar Jibril, chef de l'Association pastorale du district.)

Les deux types d'organisations communautaires assistées par le WPDP sont les associations pastorales et les groupes de femmes (en grande partie urbains), reflétant ces deux contextes sociaux différents. Cette partie de l'article est centrée sur l'un d'eux –les associations pastorales- bien que l'approche fondamentale soit très similaire dans les deux cas.

2.1 Associations pastorales : historique et objectif

L'idée de créer des associations pastorales a pris forme au cours de l'année de planification participative avec les communautés pastorales, précédant le début du WPDP en juillet 1994. L'équipe du projet, en accord avec les autorités du district, avait déjà décidé de travailler à petite échelle et de se concentrer dans la première phase du programme sur une division du district –Wajir Bor-, à la frontière somalienne à l'Est. Des sessions participatives de planification se sont tenues dans cinq localités et avec différents groupes –les anciens, les femmes, les jeunes, dans les *baadia* et dans les campements.

Le peuple somalien a toujours disposé d'associations fondées sur une base communautaire, dont la représentation la plus importante s'incarne à travers le clan et les sous-clans constitutifs. Le clan apportait traditionnelle-

ment protection et assistance. Les anciens s'étaient mis d'accord et avaient mis en vigueur un ensemble de lois coutumières, qui régulaient le comportement social et l'usage des ressources communes.

Le clan a toutefois été affaibli par des individus le manipulant pour leur propre intérêt – tout particulièrement depuis l'introduction au Kenya au début des années 1990 d'un système politique multipartite. Les changements sociaux ont ébranlé le statut des anciens et l'impact des sanctions qu'ils appliquaient traditionnellement. Les anciens urbains ont tendance à dominer à la direction du clan par rapport à ceux des *baadia* ; cette direction est en outre exclusivement masculine. Par ailleurs, lors de la phase précédant la planification du projet en 1993, de violents conflits inter-claniques ont éclaté dans tout le district. Un autre type d'organisation s'imposait dans une perspective de développement qui pourrait aussi incorporer des compétences « nouvelles » - telles que le financement, l'achat, le contrôle et le lobbying - indispensables aux pasteurs pour traiter de manière efficace avec les institutions modernes.

Dans certaines parties de Wajir Bor, une proposition antérieure avait permis de former des groupes d'éleveurs pour gérer l'achat et la vente de médicaments vétérinaires. Mais les discussions au sein de la MARP (Méthode Active de Recherche et de Planification Participative) avaient soulevé un ensemble bien plus large de questions dont les groupes pastoraux voulaient débattre –l'eau, l'éducation, le commerce du bétail, les revenus et la sécheresse. Alors que les personnes dirigeant les sessions de la MARP leur demandaient comment ils pouvaient procéder pour travailler ensemble à ces questions, l'idée d'une association pastorale - *shirka - da holadaqatadha* au somali- est née.

Un manuel pratique des associations pastorales du district, publié par le Comité de soutien au mode de vie pastoral de Wajir (PSC : *Wajir Pastoral Steering Committee*)¹ propose quelques éléments de définition d'une communauté et, par là-même, de l'association qui la sert.² Ces éléments incluent le degré de cohésion, tel que l'usage commun de zones de pâturage à la saison sèche et l'importance de la population : si cette dernière est trop importante, l'association risque de perdre un sentiment clair d'identité partagée ; si elle est négligeable, elle peut avoir du mal à

1. Organisme inter-gouvernemental créé en 1995 pour la supervision du développement pastoral dans le district.

2. Wajir Pastoral Steering Committee, « Supporting Pastoral Associations in Wajir: A Manual for Development Practitioners », deuxième version, avril 2000.

subvenir à ses propres besoins. Au cours de la première phase du projet, le WPDP a collaboré avec cinq associations à Wajir Bor ; lors de la seconde, il a appuyé neuf de plus dans une autre région. Pendant la troisième, il a soutenu deux ONG locales à mener à bien la plus grande partie de leur travail de renforcement des capacités. Au total, ce sont aujourd'hui près de 40 associations pastorales qui opèrent dans le district.

Chaque association pastorale dispose d'un bureau dans l'une des petites zones de commerce qui fournissent à la population pastorale des services essentiels tels que l'approvisionnement en eau et les soins médicaux. Leurs membres sont issus de l'une de ces zones et des groupes d'éleveurs qui se trouvent habituellement à proximité. Les associations pastorales définissent l'adhésion de différentes manières. La plus courante stipule que tous les adultes de plus de 18 ans peuvent adhérer. D'autres précisent que l'adhésion vaut pour chaque homme et son épouse, tandis que dans certains cas le *rer*³ est considéré comme l'unité de base de l'adhésion. Les membres comptent des riches et des pauvres (ces critères étant relatifs). Tout au début, il n'y a pas eu de tentative d'appropriation des bénéfices exclusifs entre membres, mais plus tard, la plupart des associations ont senti le besoin de marquer la différence entre membres et non-membres. Les membres des associations pastorales étaient par exemple prioritaires pour l'accès aux forages et automatiquement inscrits sur les listes d'arrosage à leur retour en saison sèche. Autrefois, l'approvisionnement en eau se faisait sur la base du « premier arrivé, premier servi » et les listes d'arrosage étaient habituellement complètes.

La plupart des associations gèrent un ensemble similaire de services de base – médicaments vétérinaires, éducation, travail des accoucheuses traditionnelles, création d'un revenu pour les femmes, gestion des forages et protection des puits – au moyen d'un comité composé d'un maximum de 12 délégués. Des mécanismes existent donc à ce niveau qui permettent aux pasteurs d'améliorer la gestion de leurs ressources communes ou pour lesquelles un accès collectif est nécessaire, ainsi que les services qui profitent au groupe dans son ensemble. De manière cependant plus stratégique, ces associations sont des vecteurs par lesquels les pasteurs peuvent représenter leurs intérêts face au gouvernement et aux autres acteurs. Ce double rôle a été très tôt identifié. Jim Harvey, conseiller en gestion des ressources naturelles pour le DFID (à l'époque l'ODA) alors à Nairobi se souvient :

3. Groupe comprenant 5 à 20 ménages nomades ; la plus petite unité structurelle du clan.

Un des points-clés du projet en était son rôle « transformateur » –sa volonté d'aborder les changements politiques et institutionnels ainsi que l'offre de services- et par conséquent, d'élargir ainsi la portée de son action. La plupart des ONG proposaient alors essentiellement une offre de services, mais le projet de Wajir permettait lui d'obtenir un équilibre entre des bénéfices tangibles pour les populations pauvres et un changement effectif à plus grande échelle.

L'un des plus grands défis que l'équipe du projet devait affronter concernait la gestion des relations entre ses membres -en tant qu'employés d'une agence externe exécutive (bien que toutes ces agences soient localement ancrées)- et la communauté, en particulier lorsqu'il s'agissait de juger quand, comment et à quel sujet il fallait intervenir. Trois cas pratiques illustrant ce dilemme sont présentés ici : le premier, lors de l'approche participative de planification et de développement ; le second, lorsqu'il s'agit d'équilibrer les besoins pratiques et stratégiques ; le troisième, sur la question de la représentation (y compris celle des femmes).

2.2 Rôle d'une agence externe dans le développement participatif

La « planification participative » est un idéal qui n'existe le plus souvent que dans les discours. Très souvent, les agences externes initient un processus d'analyse auprès de leurs bénéficiaires potentiels qui s'achève au moment où les posters sur lesquels figurent tableaux, diagrammes et classements sont « enroulés » puis emportés pour constituer la base de la préparation des projets de l'agence. À Wajir Bor toutefois, lors des sessions de planification participative de 1993-94, l'objectif premier a été de définir ce que la communauté ferait –et non l'ONG impliquée. Dès le début, un principe avait été posé, selon lequel les associations étaient des organisations indépendantes, destinées à perdurer après le WPDP, et non des instances servant à véhiculer les ambitions d'Oxfam à Wajir.

Cela dit, l'équipe du projet a clairement été à l'initiative de débats en chaque lieu et a maintenu ses prérogatives dans toutes les négociations, en raison des inégalités de compétences, de savoirs et de contrôle sur les ressources. Ses membres ont toutefois fait preuve également, d'une analyse fine des enjeux dynamiques entre l'agence extérieure impliquée dans le développement participatif et la communauté à laquelle elle désirait venir en aide, anticipant ainsi de nombreuses difficultés pouvant surgir.

L'une des difficultés majeures était que les conclusions de la planification participative pouvaient fort bien s'opposer aux mandats et aux priorités de l'agence exécutive. L'équipe du projet de Wajir a décidé de faire part de cet antagonisme et d'en discuter ouvertement, plutôt que de laisser les deux partis faire semblant de poliment l'ignorer. Lors de la conception des plans d'action, chaque communauté a été encouragée à s'en tenir à ses propres priorités, plutôt que de deviner ce que l'Oxfam pouvait bien financer et réfléchir à d'autres aides possibles. L'équipe du projet a pris soin de ne pas amener les populations à penser qu'elle avait des réponses et des ressources à tous les problèmes. Mohamed Elmi, alors chef de projet évoque ce débat :

Nous leur avons dit que les projets étaient les leurs et qu'ils devaient oublier l'Oxfam. Nous leur avons demandé d'inscrire dans des colonnes les choses qu'ils voulaient faire, qui les ferait, leur ordre de priorité et ce qu'ils attendaient des agents extérieurs. Ce terme désignait les gens ou les organisations dont ils espéraient de l'aide, y compris nous autres, parce que nous pensions que même notre aide devait répondre à une demande de leur part. En d'autres termes, qu'ils nous demanderaient de participer à leur projet.

Les associations pastorales ont en l'occurrence atteint des objectifs qui n'étaient pas en lien direct avec ceux du WPDP –à savoir, la construction de salles de classe ou d'une mosquée. Certaines des associations les mieux implantées, telle que Khorof Harar, ont continué à développer pour leurs membres des projets et propositions bien après que l'Oxfam se soit retiré de cette région, après leur avoir toutefois assuré une aide provenant de nombreuses sources.

L'une des approches majeures de l'équipe du projet a été d'encourager ces associations à exercer un jugement indépendant dès les premiers stades de ce projet. De manière intuitive, les membres de l'équipe posaient généralement des questions plutôt que de fournir des réponses, aidant ainsi les gens à résoudre les problèmes par eux-mêmes. Rahay Hussein, qui a parallèlement travaillé avec des groupes de femmes à Wajir ville, décrit cette approche :

Si on leur avait dit « faites ceci », les gens auraient probablement résisté. Nous leur demandions plutôt « comment voulez-vous procéder ? » Ils nous disaient comment ils comptaient faire, et nous leur demandions alors, pourquoi ils voulaient faire ainsi. Ils nous indi-

quaient les raisons positives de leur choix, mais nous les aidions aussi à réfléchir au côté négatif des choses. Si, après discussion, nous pensions encore qu'ils avaient fait le mauvais choix, nous les encourageons à réfléchir un peu plus longtemps. Ce processus est toujours l'élément le plus important, quelque soit le temps qu'il requiert.

Le travail de l'équipe consistait à instituer l'habitude d'une réflexion critique, de la remise en question permanente quant aux différentes manières d'atteindre les objectifs. Cette équipe était consciente de sa mission de s'entendre avec une association sur un cadre d'action clair pour une tâche déterminée, tout en permettant aux gens de décider de la manière de procéder, les interpellant de temps à autre si les choses n'évoluaient pas dans la bonne direction.

Ce défi nécessitait toutefois de fonctionner à double sens –l'équipe du projet devait aussi pouvoir se remettre en question. L'un des facteurs marquants qui frappe les visiteurs à Wajir est la manière dont le personnel adopte de façon délibérée le type de comportements et les valeurs qu'il veut encourager au sein des associations pastorales –des valeurs que sont la confiance, la transparence et le respect mutuel. Abukar Shariff, l'un des membres du projet explique :

Crédit : Geoff Sayer/Oxfam



Mohamed Mursal d'Oxfam (à droite) avec des membres du comité de l'Association pastorale de Kutulo, vérifiant les comptes du magasin vétérinaire de l'association.

La première fois que vous vous rendez dans une communauté, les gens écoutent mais ne disent rien. Il se peut qu'ils disent quelques mots, histoire de vous faire comprendre qu'ils ont entendu, puis vous partez. Cela peut durer un moment, pendant lequel ils vont se renseigner sur votre compte, vérifier entre autres la cohérence entre vos paroles et vos actes. Vous êtes en effet sous observation... Si vous faites ce que vous dites que vous allez faire, si vous venez et expliquez les choses quand c'est nécessaire, si vous prenez leur avis, alors la confiance et la transparence naîtront. Et à leur tour, les communautés se comporteront de cette façon.

Par ailleurs, une agence impliquée dans le développement participatif n'a pas à réserver son jugement critique ou à réfréner ses interventions. Il est crucial d'arriver à un accord de transparence, sur un processus qui permettra aux diverses opinions d'être exprimées et aux problèmes d'être résolus. Dans le cas du WPDP, il a été mutuellement décidé par exemple, que les décisions majeures du projet ne seraient prises que lors des réunions trimestrielles, lorsque association et membres de l'équipe débattraient autour d'une table des avancées du projet, s'appuyant sur leurs deux référents le règlement intérieur et le plan d'action de l'association. Ce processus doit aussi capitaliser les forces respectives de chacun des partis. Dans le cas de l'agence exécutive, il s'agit généralement de la capacité à pourvoir le débat en informations et expériences externes, en complément de la sagesse et des savoirs puisés au sein de la communauté.

Néanmoins, l'équipe du projet a le sentiment qu'elle aurait du se montrer plus directive concernant la responsabilité financière. L'association pastorale de Hungai a élaboré, par exemple, un système comptable simple qui sépare de manière effective les pouvoirs des personnes impliquées. L'intuition initiale des membres de l'équipe était d'insister pour que toutes les autres associations adoptent ce système –mais ils s'en sont abstenus, préférant laisser chacune d'entre elles choisir le sien. Bien que la plupart des associations se soient tirées d'affaire, l'une d'elles en a été affaiblie quand certains de ses membres ont détourné des fonds. Avec le recul, une prise de position plus rigide en ce domaine auprès des jeunes associations eut été plus profitable à long terme.

2.3 Équilibrer les objectifs à court et à long terme

Chacune des associations pastorales s'est montrée à juste titre, avide de constater les résultats tangibles de ses efforts. L'équipe en charge du pro-

jet était toutefois consciente de la nécessité stratégique pour la société civile pastorale d'inscrire les actions des associations dans le long terme et dans la durabilité. L'équipe du projet de l'autre part a compris que la question la plus stratégique pour la société civile pastorale fut la pérennité à long terme des associations elles-mêmes. Si elles étaient capables de mobiliser les ressources, de faire preuve d'un sens clair des objectifs et des directions à prendre, de traiter de façon indépendante de leurs problèmes en gérant les tensions qui paraîtraient inévitablement entre leurs différents membres, alors, ces associations avaient de bonnes chances de se développer au-delà de leur relation avec l'Oxfam. Toutefois, l'acquisition de ces compétences et capacités prendrait du temps.

Le district émergeait alors tout juste d'une période dramatique de sécheresse et de conflits. L'équipe devait montrer qu'elle prenait la mesure des difficultés immédiates auxquelles la population était confrontée. Pendant la longue période de gestation du projet –à partir des premières sessions de planification en avril 1993, jusqu'au démarrage officiel du projet plus d'un an après- quelques actions de secours entreprises après la sécheresse de 1991-92 étaient toujours en cours (telles que le terrassement d'un bassin et la protection des points d'eau). Ces travaux ont démontré clairement que les gens de l'Oxfam n'étaient pas juste venus faire des discours. Ebla Sugule, l'un des premiers membres du personnel du projet, se souvient :

Nous avions besoin de temps pour expliquer le processus aux gens, que nous essayions de travailler à leurs priorités, avec eux, sur le long terme et que les idées devaient venir d'eux et non de notre équipe. Mais ils continuaient à dire « quand viendrez-vous pour commencer le vrai travail ? » Cependant, en même temps que nous désensablions le bassin, nous mettions en place les sessions de planification participative. Afin que les gens se rendent compte qu'il se passait quelque chose.

Il fallait que les associations prennent en charge les intérêts de leurs adhérents, quant à l'amélioration des services concernant les soins médicaux, l'éducation, l'eau et les troupeaux. Sans l'amélioration de la qualité de vie quotidienne des gens, il était impossible d'évoluer vers des questions plus stratégiques. L'équipe du projet a aidé les associations à gérer cette urgence, en mettant l'accent sur les prestations de service, mais de façon à renforcer les compétences de gestion des associations, et en évitant de compromettre leur indépendance et leur intégrité futures. Trois exemples sont présentés ci-dessous.

Partage des coûts et gestion des ressources

Le partage des coûts a été l'un des principes primordiaux à la base du WPDP. Il reflétait en partie, la volonté de l'équipe de ne pas renouveler des erreurs commises au cours de précédents projets de l'Oxfam dans des districts pastoraux kenyans, où la tendance avait été de subventionner les coûts récurrents, masquant ainsi le degré réel de viabilité des projets. Les réductions en quantité et en qualité des services gouvernementaux laissaient par ailleurs peu d'alternatives sur le court terme que d'augmenter les contributions de la communauté.

Pour chacune des activités, l'équipe du projet et l'association pastorale négociaient les éléments que l'Oxfam fournirait (comme le ciment) et ceux que la communauté fournirait (comme le sable ou la main d'œuvre). Le personnel du projet ne devait céder aucun intrant avant de s'assurer que les termes selon lesquels chacun était alloué –qu'il s'agisse de crédit, formation, outils ou matériaux- avaient été soigneusement discutés et clairement compris. Le degré d'investissement dans ce type de préparation et d'élaboration d'un consensus est illustré par le fait qu'une partie impor-

Crédit : Geoff Sayer/Oxfam



Kamila Kunow, 12 ans, prend son unique repas de la journée –un bol de bouillie de maïs-, sous le regard de sa mère sur leur terrain de Wagberi *bull*a. La famille a dû s'installer en ville après avoir perdu son bétail lors de la sécheresse de 1991-92.

tante du budget n'a été dépensée que lors de la troisième et donc, dernière année de la première phase (ceci a été possible grâce à la flexibilité des bailleurs principaux du WPDP –le DFID et Comic Relief). Bien que certaines des associations de moindre envergure aient été frustrées de ce qu'elles ressentaient comme une lente distribution des fonds, les associations les plus importantes en sont arrivées à convenir de son bien-fondé pour leur indépendance future.

[Une approche basée sur le partage des coûts a également été adoptée auprès du gouvernement. Les administrateurs du district ont été dès le début, étroitement impliqués dans le WPDP, pourvoyant une aide technique précieuse. L'Oxfam, par exemple, fournissait du carburant aux véhicules du Département de l'élevage pour une campagne de vaccination, alors que le gouvernement fournissait les médicaments et rétribuait le personnel. Cette stratégie a mis à profit des fonctionnaires hautement qualifiés mais démunis, offrant l'occasion d'influencer sur leurs propres réflexions et pratiques et de négocier leurs responsabilités dans le soutien aux associations pastorales, après le retrait de l'Oxfam.]

Une évaluation de l'impact économique du projet, réalisée en décembre 1997, a démontré le degré de contribution des communautés.⁴ Selon ce rapport, les membres de l'association pastorale dans l'une des zones ont contribué à 65% des coûts de couverture des points d'eau, à 35% des coûts de réhabilitation de l'école et à 7% des coûts de reconstitution des troupeaux de familles dans le besoin.

L'équipe du projet a également beaucoup œuvré pour instaurer un sens de discipline dans la gestion des ressources du projet. Mohamed Elmi raconte :

Je me souviens d'une discussion sur les brouettes, incluses dans la proposition de désensablement du bassin. Une brouette coûte le prix d'un chameau et lorsque nous leur en fîmes part, les gens nous dirent : « plus de brouettes. À partir d'aujourd'hui, nous utiliserons des sacs de jute pour ôter le sable. ». Apporter de l'information externe pour aider les gens à se faire une opinion est primordial... Il est bon pour les gens de savoir que les fonds des ONG sont comme n'importe quels autres fonds –ils doivent être utilisés à bon escient-, et qu'ils puissent décider de la manière de les dépenser. Nous étions

4. O. Odhiambo, S. Holden et C. Ackello-Ogutu (1998), « Economic Impact Assessment Report, WPDP », rapport non publié, Oxfam.

ravis de les entendre nous appeler « les gens qui sont radins », même si plus tard, ils ont réalisé combien l'apport du projet avait été élevé. Il a fallu des années pour qu'ils en prennent conscience.

Cette incitation à débattre de la valeur des choses est illustrée par le processus consistant à déterminer la taille et la composition du troupeau à reconstituer pour les ménages. Dans un premier temps, les associations pastorales devaient réfléchir sur la nécessité de donner un grand troupeau à peu de ménages ou un plus petit troupeau à un plus grand nombre d'entre eux, et sur le type de bétail à fournir. Dans un second temps, chaque association devait décider du choix approprié selon les ressources disponibles. L'objectif dans les deux cas était d'instituer une habitude à réfléchir sur les conséquences possibles de choix différentes, quant à l'usage des ressources du projet.

Retrait progressif

Une seconde stratégie consistait à examiner régulièrement la relation entre l'équipe et les associations, et à augmenter progressivement le degré de responsabilité de ces dernières. De manière plus générale, des discussions ont été menées très tôt sur le retrait opérationnel de l'Oxfam, auprès du gouvernement et des associations ; des signaux clairs ont été émis sur le fait que l'implication directe de l'Oxfam ne durerait que sur une période déterminée.

Chaque association s'est développée à sa manière et à son propre rythme. Le degré d'amélioration était lié à plusieurs facteurs, tels que les niveaux de confiance et de cohésion sociale, ou la qualité de l'assistance de la part des chefs et des conseillers. Des considérations pratiques et géographiques entraient aussi en ligne de compte : les associations à proximité des grandes routes étaient socialement plus variées, les conditions de vie des gens étant, par exemple, aussi dépendantes du petit commerce que de tout ce que l'association pastorale pouvait contrôler.

Au fur et à mesure que les associations devenaient plus aptes à gérer leurs affaires, l'équipe du projet réduisait son rôle opérationnel. A mi-chemin de la première phase, l'Oxfam se mit d'accord avec toutes les associations pour baser leur relation sur des propositions écrites. Ce qui fut fait, en partie pour habituer les associations à négocier avec les bailleurs ; ce qui signifiait également qu'elles pouvaient mener à bien des tâches –comme l'achat de matériaux en ville– effectuées jusque là par l'équipe du projet.

Comme mentionné auparavant, certaines associations ont été frustrées par ce qu'elles percevaient comme des retards de la part du projet à fournir les ressources. Lors d'un rassemblement d'associations pastorales en novembre 1995, un délégué fit savoir à l'issue de l'atelier qu'il n'espérait aucune aide financière parce que « l'Oxfam est comme une vache qui produit peu de lait ». C'est un fait toutefois établi que les associations reconnaissent aujourd'hui la valeur de la préparation soigneuse qui a été faite, et qui les a rendues ainsi plus fortes. Le vice-président de l'association Khorof Harar dit aux nouvelles associations pastorales du district, en août 2000 :

Notre première idée a été tout d'abord de tenir boutique pour vendre des médicaments vétérinaires. Mais ce qui est devenu le plus important avec le temps, c'est l'association elle-même. Parce que les gens de l'Oxfam travaillaient toujours avec nous, ils nous ont appris à rédiger des propositions que nous leur avons envoyées, puis au gouvernement et à d'autres gens. Il se peut qu'ils aient construit les fondations de ce que nous avons réalisé, mais nous y avons participé, pour que cela devienne notre travail, et non le leur.

Choix des critères de suivi

Enfin, les associations pastorales ont été encouragées à mesurer leurs progrès en fonction de critères qui projetaient l'attention au-delà des activités à court-terme et mettaient l'accent sur la force de l'organisation elle-même. Cinq indicateurs ont été utilisés : tout ce qui contribuait directement à la mise en œuvre du projet était classé sous le premier (« capacité de mise en œuvre d'activités de développement »), tandis que les quatre autres déterminaient plus stratégiquement le succès ou l'échec probable d'une association sur le long terme : (« qualité de la représentation » ; « responsabilité » ; « cohésion » ; et « égalité des sexes »). Là encore, ce suivi n'était pas seulement une manière technique d'évaluer les avancées selon un plan, mais un outil au moyen duquel les associations pouvaient mettre en pratique leurs compétences d'auto-évaluation et d'appréciation.

Ces trois exemples démontrent que les choix quotidiens faits par l'équipe du projet – tels que les indicateurs de suivi à adopter, le choix des tâches à mener, ou des ressources à fournir – peuvent tous potentiellement renforcer ou desservir la capacité d'une jeune organisation à gérer ses propres affaires.

Encadré 1. Rôles des genres et associations pastorales

Comme dans la plupart des sociétés pastorales, la position des femmes à Wajir est déterminée par leurs liens avec les hommes de la famille, à savoir, les pères, les maris ou les fils. La prise de décision formelle est traditionnellement réservée aux hommes, la distinction entre rôles public et privé des femmes et des hommes étant clairement établie. La participation des femmes dans les associations pastorales a fait l'objet d'un débat permanent entre l'Oxfam et la communauté. La situation telle qu'elle se présente est relativement mauvaise. Très peu de femmes sont inscrites en tant qu'adhérentes de plein droit, bien que nombre d'entre elles en soient membres du fait de l'adhésion de leur époux. Quelques associations (Buna, Sarman et Khorof Harar) comptent une ou deux femmes membres du comité. Dans l'une (Kutulo), en un lieu où des groupes de femmes étaient déjà actifs avant la création de l'association, elles ont demandé à devenir déléguées et un poste leur a été réservé. Ahmed Muhumed Omar, Président de l'association Mansa, nous livre son sentiment réel :

Je sais que nous autres Somaliens n'avons jamais estimé la contribution des femmes comme vous voudriez que nous le fassions. Chacun des hommes discute de toute façon des problèmes avec son épouse, et beaucoup viennent aux réunions avec les pensées de leurs épouses. Ceci étant, aucun ne dira jamais que ça vient de sa femme. Maintenant on invite les femmes aux réunions, mais même si elles viennent, elles ne participent pas beaucoup car elles sont timides. Et alors, on ne leur donne pas la chance ou on ne les encourage pas assez pour parler.

Et pourtant, le fait que les femmes –même peu nombreuses- jouent aujourd'hui un rôle actif dans les affaires de l'association pastorale est un pas en avant pour certains. Dekha Ibrahim, travailleur respecté de la communauté et militant à Wajir, fait remarquer :

Même une seule femme qui se joint au comité de l'association pastorale est un vrai pas en avant, étant donné la culture traditionnelle somalienne. En plus, elle vaut souvent cinq hommes, parce que les autres femmes vont se faire entendre à travers elle. Pour certaines femmes, plus elles vieillissent, plus elles se sentent libres. Elles ont le sentiment qu'elles ont fini d'enfanter et qu'elles peuvent à présent exploiter leur potentiel. Ce sont ces femmes qui participent en général aux associations pastorales.

Néanmoins, il est clair également que certains des dirigeants de sexe masculin ne font guère plus que tolérer les préoccupations de l'Oxfam sur la question. En outre, bien que les femmes aient nettement profité de la reconstitution des troupeaux et des programmes de crédit soutenus par le projet, les associations pastorales ont jusqu'à présent fait peu d'efforts pour prendre véritablement en compte les intérêts spécifiques et stratégiques des différents groupes d'adhérents –y compris ceux des femmes.

2.4 Représentation et direction

Sous bien des aspects, l'équipe du projet a œuvré dans la compréhension des valeurs et coutumes de chaque communauté. Néanmoins, deux des cinq critères de suivi –la qualité de la représentation et l'égalité des sexes- ont amené les membres de l'équipe à défier des valeurs et des priorités dominantes de façon délibérée, afin de s'assurer que toutes les composantes sociales puissent réellement tirer bénéfice du projet. Les deux groupes les plus enclins à la marginalisation étaient les femmes (la direction du clan étant traditionnellement la chasse-gardée des hommes) et les familles nomades (parce qu'il est naturellement plus facile pour les sédentaires de se rassembler et d'endosser des rôles de représentation au sein de l'association).

Le degré de représentativité complète dont chaque association faisait preuve se justifiait pour des raisons de durabilité financière (i.e. nombre critique des adhérents payant les cotisations, achetant des médicaments, etc.) et de crédibilité institutionnelle (permettant à l'association de prétendre s'exprimer pour la communauté dans son ensemble).

Dans ce contexte, la « représentation » révèle donc d'une part combien le groupe d'adhérents à l'association pastorale reflète la composition de la communauté entière ; elle indique d'autre part à quel point la diversité des intérêts et des soucis des membres de l'association se reflète dans ses actions. Si ces deux facteurs sont élevés, l'association dispose alors d'un mandat clair pour mener à bien sa fonction « représentative » auprès des instances au pouvoir.

Ces deux critères cités plus haut sont à traiter avec précaution. L'approche de l'équipe consistait à présenter clairement ses points de vue –à travers des questions et des défis posés- tout en admettant le fait que des attitudes culturelles fortes s'opposaient à un changement fondamental et en réalisant de manière pragmatique qu'une approche dogmatique pouvait s'avérer contre-productive. Mohamed Mursal, un autre membre de l'équipe, se souvient :

Lors des premiers jours, le chef nous dit que la communauté entière était rassemblée et que la réunion pouvait commencer. Mais nous demandions alors où se trouvaient les femmes ou les nomades. Et bien sûr, de temps à autre, certains des chefs qui manifestaient des réserves, disaient des choses comme, « ces gens là des baadia, ils ne comprennent rien. Pourquoi perdez-vous du temps avec eux ? »

Nous leur expliquions alors notre propre façon de travailler et, à titre d'exemple, comment l'équipe tout entière prenait ses décisions. Petit à petit, par la suite, des gens habituellement méprisés qui n'étaient jamais invités aux réunions ont commencé à obtenir la possibilité d'exprimer leur opinion... nous essayions de faire pencher lentement la balance du pouvoir en direction de la majorité, plutôt que vers les personnes dominant le débat.

Ainsi, les associations sont devenues des terrains pour tester de nouveaux types de dirigeants. Mohamed Elmi nous fait part de la description qui suit :

Traditionnellement, les pasteurs choisissent leurs chefs parce qu'ils sont honnêtes, ou courageux s'ils veulent se battre. Mais à présent, nous voulons savoir d'autres choses sur leur compte. Est-ce qu'ils peuvent diriger des réunions ? Seront-ils bons envers une vieille femme ? Si une famille venait quémander de l'eau, est-ce qu'ils la chasseraient ou vont-ils essayer de trouver une solution acceptable pour tous ? L'un des présidents de l'association la plus efficace du district n'appartient pas au clan dominant, mais on continue de l'élire en raison de ses qualités. C'est le type de dirigeant que j'attendais.

Par conséquent, la composition de chaque association ne suit pas nécessairement les lignages claniques. L'association de Wajir Bor, par exemple, compte des membres de deux ou trois des principaux clans de Wajir (les Degodia et les Ogaden). L'importance des associations repose sur l'accent mis, sur ce qui unit les pasteurs en un groupe, plutôt que ce qui pourrait les diviser en clans. Maalin Ronow, Président de l'association de Hungai, évoque la pierre de discorde –l'augmentation rapide des campements sur tout le district- et l'intérêt de la surmonter :

Ceci [i.e. augmentation des campements] est un sujet sur lequel on ne nous a pas consultés. C'est une politique gouvernementale qui a généré les conflits claniques. Mais l'un des comportements que l'Oxfam nous a inculqués consiste à travailler ensemble en ignorant les différents clans et sous-clans, et à nous occuper des problèmes qui affectent tout le groupe.

Dans la partie qui suit, le « rôle représentatif » des associations –i.e. formuler les problèmes des pasteurs envers les instances au pouvoir- et le rôle de l'équipe consistant à favoriser un type d'environnement au sein duquel cela est rendu possible, sont présentés.

3. Création d'institutions au niveau du district

3.1 Les associations pastorales joignent leurs forces

Au tout début de leur essor, certaines des associations pastorales essayèrent d'affronter des éléments qui menaçaient les intérêts de leurs adhérents, selon elles. Elles se plaignirent auprès de fonctionnaires de la privatisation de la terre et du recrutement accru de chefs (qui aboutissent généralement à davantage de campements, puis à un accès chaotique à l'eau et aux pâturages), et empêchèrent les agences externes (y compris l'Oxfam) de forer des puits d'urgence pendant la sécheresse dans leur région.

C'est également à leurs débuts que les associations comprirent que leur rôle représentatif pouvait peser davantage si elles agissaient de concert. En novembre 1995, une réunion rassemblant 11 associations a permis la création d'une association à l'échelle du district, connue sous le nom d'association pastorale Kulmiye, ou association pastorale du district.⁵ L'objectif de cette DPA (*District Pastoral Association*) était de défendre les intérêts des pasteurs auprès du gouvernement et des autres acteurs, et d'aider ses associations membres à passer à l'action collective, lorsque cela s'avérait utile de le faire (comme pour des achats de médicaments vétérinaires ou de pièces des systèmes de forage à Nairobi).

Lors d'un second atelier en juin 1996, les associations membres ont élaboré une constitution pour la DPA et ont élu des délégués. Début 2002, 26 des 37 associations pastorales du district étaient devenues membres. Cependant, sa capacité à remplir ses fonctions reste encore à prouver. Des financements et un statut incertains, et les difficultés à maintenir un réseau d'organisations communautaires dans un district aux infrastructures insuffisantes, ont contribué à entraver le développement de la DPA. Les associations pastorales octroient, en théorie, son mandat et sa légitimité à la DPA ; en pratique, elles ne sont pas encore assez puissantes pour lui fournir une base financière solide et une orientation forte. Le président de la DPA est également critique envers l'Oxfam quant à sa capacité à assister de manière suffisante la jeune organisation :

5. *Kulmiye* signifie « venir ensemble » au somali.

Si vous plantez quelque chose... il faut l'arroser et en prendre soin jusqu'à ce que ça puisse tenir tout seul sur ses propres racines. L'Oxfam n'est pas si bon à arroser l'arbre qu'il a planté là.

L'un des défis récents auquel la DPA et ses membres ont été confrontés a été d'établir son statut légal. Devait-elle être enregistrée en tant qu'organisation de d'assistance sociale, une « CBO » (organisation communautaire de base) ou une ONG ? Devait-elle se constituer en une sorte d'union coopérative ? Se voyait-elle tout d'abord comme une instance fournissant des services commerciaux auprès des éleveurs ou comme un organisme de soutien œuvrant pour l'intérêt futur des pasteurs ?

3.2 Travailler en collaboration avec le gouvernement

Si les associations pastorales, sous quelque forme que ce soit, doivent influencer le processus de développement au niveau du district –et plus tard, à l'échelle nationale- alors un corps représentatif fort est nécessaire et a besoin d'être soutenu. L'environnement politique peut s'avérer très hostile aux pasteurs de la région. De nombreux fonctionnaires gouvernementaux proviennent d'un milieu agricole lointain et ne connaissent toujours pas le monde pastoral ; les programmes de formation du personnel technique ne couvrent pas forcément les questions spécifiques aux communautés pastorales ou nomades ; les changements de personnel peuvent être très fréquents, de sorte qu'au moment où un agent a commencé à comprendre l'environnement et son rôle, il est muté.

Pour faire face à ces problèmes, quelques personnes partageant les mêmes opinions ont créé en 1995 dans le district le Comité pastoral de pilotage (PSC : *Pastoral Steering Committee*). Le PSC est un sous-comité du Comité de développement du district (DDC : *District Development Committee*), l'organisme décisionnaire le plus haut placé du district quant aux questions de développement. Son rôle est de coordonner les activités de tous ceux qui travaillent dans le secteur pastoral, qu'ils appartiennent au gouvernement ou aux ONG, et de s'assurer qu'une voix pastorale puissante est entendue au sein du DDC. Il assiste aussi la DPA dans le développement de la formation et des études à destination des auxiliaires de vulgarisation, mène des recherches et plaide en faveur de l'économie pastorale. Ses membres sont des dirigeants de services gouvernementaux et d'ONG qui portent un intérêt au développement pastoral.

Les réalisations du comité pastoral de pilotage (PSC) comprennent le manuel « travailler avec les associations pastorales » (destiné à minimiser les effets des changements de personnel et à s'assurer que les agents nouvellement arrivés sur le district travaillent en cohérence avec l'approche déjà utilisée sur place). Elles comprennent également les actions de lobbying pour arrêter la multiplication inappropriée des points d'eau et la privatisation de la terre.

Arriver à influencer le plan de développement du district –un document politique clé- est l'une des réussites majeures des PSC. Une comparaison du plan de 1994-96 avec le plan de 1997-2001 établit des différences importantes. Le premier traite des questions d'excédents de bétail, de migration, de gestion inadéquate des ressources naturelles, qui sont toutes des questions qui viennent à l'esprit des gens qui ne saisissent pas la nature du pastoralisme. Il relève que la « nature migratoire des personnes » est « l'un des facteurs majeurs qui limite [sic] le développement du district ». ⁶ Le second document indique toutefois que l'irrigation dans le sud du district peut aller à l'encontre des intérêts des pasteurs ; il fait remarquer que l'atout principal des éleveurs (le troupeau) n'est généralement pas accepté en garantie pour un prêt ; il stipule enfin que « la création de campements permanents sera suivie et contrôlée afin d'assurer qu'elle [ne] détruit [pas] la base actuelle du pastoralisme. ⁷ Le contenu et le ton de ce dernier plan diffèrent radicalement du premier, et reflètent l'influence du PSC au sein du DDC.

3.3 Défis à relever

Ces exemples illustrent l'impact potentiel des organismes au niveau du district. Cependant, la DPA et le PSC ont tous les deux relevé des défis considérables. Les jeunes institutions sont souvent dirigées par des personnes fortes et dynamiques qui servent leur établissement et sont les instruments du changement. Mais lorsque ces personnes quittent ces institutions pour s'installer ailleurs, ces dernières s'en trouvent affaiblies –elles perdent une partie de leur orientation et leur vulnérabilité les soumet à des influences puissantes pouvant s'opposer à leur fonction initiale.

6. Bureau du Vice-président et du Ministre au plan et au développement national, « Wajir District Development Plan, 1994-1996 », page 45.

7. Bureau du Vice-président et du Ministre au plan et au développement national, « Wajir District Development Plan, 1997-2001 », page 54.

Une autre raison pour laquelle l'impact de ces organisations au niveau du district reste jusqu'à présent limité est qu'il existe des acteurs puissants qui échappent à leur sphère d'influence. L'influence des MP (Membres du Parlement), par exemple, est plus grande aujourd'hui au Kenya, en raison de la composition plus mélangée du Parlement national dans un système multipartite, bien que leur champ de manœuvre soit limité par les pressions qu'exerce le système politique encore largement basé sur le clientélisme. Aussi, bien que des représentants politiques aient fait preuve de volonté à s'engager auprès de l'Oxfam et auprès d'autres acteurs de développement, ils n'ont pas encore usé de leur influence, dont les bénéfices positifs pour la population pastorale seraient visibles. Certains ont même exercé des pressions qui ont nui de manière active –notamment sur le Bureau régional pour autoriser à forer davantage de puits alors que les autorités du district s'y étaient opposées. Ceci illustre un problème largement répandu au Kenya, qui est celui de personnes puissantes pouvant encore faire pression en coulisses pour obtenir ce qu'elles veulent –quelques soient les engagements institutionnels formels déjà pris.

Le WPDP n'a également pas fait encore d'efforts importants pour influencer sur le nombre croissant de conseillers locaux. Beaucoup sont basés en ville, ne comprennent pas grand chose au mode de vie pastoral et soutiennent instinctivement des causes telles que la création de sous-localités et de campements, qui font grand tort à l'économie pastorale. Ainsi dans de nombreux autres districts pastoraux du Kenya, le système politique dominant –des comités locaux au DDC- est complètement indifférent, voire opposé, au pastoralisme. Une évaluation du WPDP conduite en 2000, dans le cadre d'une étude du DFID à propos de son programme sur l'agriculture durable au Kenya, indique ce qui suit :

Le courant dominant [structure gouvernementale] persiste à prendre des décisions contraires aux avis des représentants pastoraux... Le personnel du projet et la plupart des personnes interrogées au niveau local, soutiennent qu'il sera impossible de changer la structure politique au niveau du district sans un changement plus large au plan national.⁸

Les liens entre le dénuement des communautés pastorales et les actions (ou les inactions) menées par les institutions à d'autres niveaux sont établis. La

8. M. Leach (2000), « Draft Evaluation of Sustainable Agriculture Programme in Kenya », rapport non-publié, Londres: DFID.

protection des moyens d'existence des pasteurs est rendue difficile par leur dépendance vis à vis des marchés et des mécanismes d'échange sur lesquels ils n'ont actuellement que peu de contrôle. Leur sécurité personnelle est tributaire de la responsabilité et de la réelle volonté du gouvernement et d'autres organisations à promouvoir la paix. C'est une tâche complexe que de s'attaquer à ces causes plus fondamentales de la pauvreté, au vu des nombreuses influences (souvent contradictoires) en présence.

Il existe toutefois certains signes positifs de changement au niveau national au Kenya. Tout d'abord, le Projet de gestion des ressources des terres arides (ALRMP: *Arid Lands Resource Management Project*) du Bureau de la Présidence dont les efforts visent à développer un cadre national favorable au développement pastoral qui peut ensuite actualiser à la fois les politiques sectorielles spécifiques et les actions au niveau du district. Le travail de collaboration sur la gestion des conflits est un autre élément encourageant, généré par les événements à Wajir. Il est expliqué ci-dessous :

Encadré 2. Comité pour la paix et le développement de Wajir

Après l'effondrement de l'État en Somalie au début des années 1990, Wajir a été la proie de plus en plus vulnérable du banditisme et de l'afflux d'armes à feu. Plusieurs groupes dans le district, horrifiés par cette période particulièrement violente de conflits inter-claniques, se sont spontanément manifestés en 1993, pour promouvoir la paix. Ces groupes ont été officiellement reconnus en 1995 avec la création du Comité pour la paix et le développement (WPDC : *Wajir Peace and Development Committee*), un sous-comité du DDC.

Le WPDC a rassemblé l'administration du district, les forces de sécurité et un vaste échantillon de la population, comprenant des femmes, des anciens, des hommes d'affaires et des jeunes. Il a montré comment les approches traditionnelles de résolution des conflits –grâce au concours des « anciens »- pouvaient être associées à l'autorité plus formelle de l'État, démontrant comment les pratiques coutumières et les institutions gouvernementales actuelles pouvaient trouver un terrain commun, et par là-même se renforcer et s'enrichir mutuellement. Ce qui avait été initié comme une réaction de la communauté à la crise s'est développé en un mécanisme systématique et institutionnalisé de gestion des conflits, englobant toutes les personnes concernées par la paix et la sécurité –y compris l'armée-, sous la direction du Préfet. La force de ce comité a été de reconnaître que tous dans cette large coalition, même les groupes apparemment disparates- avaient un intérêt légitime à construire un avenir pacifique.

Cette initiative s'est depuis étendue à d'autres districts. Des approches s'efforçant de bâtir la paix sont à présent expérimentées dans dix autres districts pastoraux, sous la direction de l'ALRMP et d'un réseau de bailleurs et agences de Nairobi.

4. Ce que l'expérience nous enseigne

Un ensemble de bilans et d'évaluations ont cerné l'impact très positif du WPDP. Le bilan effectué à la moitié de la deuxième phase -mi 1999- par exemple, note que : « suite à la formation des associations pastorales et à la contribution effective des communautés dans la participation et la mise en œuvre des plans d'action, il en résulte un objectif commun pour les membres de la communauté, un sentiment de prise de pouvoir et la conscience de ce qu'ils sont les acteurs de leurs propres vies et de leur propre avenir. »⁹

Les adhérents aux associations pastorales reflètent également les changements apportés par le projet. Ahmed Muhumed Omar, Président de l'association Mansa, fait ce commentaire :

Avant, nous ne savions pas quels bénéfices nous pouvions tirer à former une association. Mais à présent, nous pouvons clairement dire ce qui est bon pour nous et va nous profiter, et ce qui ne l'est pas.

La confiance et l'optimisme quant à l'avenir représentent peut-être le principal résultat obtenu par le WPDP dans son ensemble. Ce que le projet a essayé de démontrer, c'est que les pasteurs ont des aptitudes et des ressources pour gérer le développement selon leurs propres termes. Les leçons à tirer de cette expérience sont les suivantes :

- Une approche « prestations de services » peut être associée à un engagement sur les inégalités fondamentales et peut être menée d'une manière qui permette de bâtir les compétences et capacités à long terme des organisations locales à traiter de sujets stratégiques et pratiques.
- Une approche auto-critique est un indicateur qualitatif primordial – à savoir, se demander en permanence si une autre façon de travailler pourrait s'avérer plus efficace ou permettrait d'obtenir un meilleur impact. Une équipe de projet doit être prête également à s'ouvrir à la

9. E.M.N. Wekesa (1999), « WPDP Phase 2, Output to Purpose (Mid-Term) Review », rapport non-publié BDDEA/Oxfam, Nairobi.

critique et aux défis provenant de la communauté ; si tel n'est pas le cas, sa légitimité en est affaiblie.

- L'usage approprié des ressources du projet est un facteur clé à remettre constamment en question. On doit prendre soin de ne pas financer des coûts récurrents, qui peuvent prolonger la dépendance envers des agences externes et masquer la viabilité véritable des organisations. L'agence externe et la communauté doivent toutes deux réfléchir consciencieusement aux implications et aux conséquences de chaque décision portant sur un financement.
- Le premier facteur de qualité d'un projet repose sur la qualité de son personnel : les compétences, le jugement, l'expérience et les valeurs personnelles qui guident ses actions. Par conséquent, les questions de recrutement, de formation, de gestion du personnel et de discipline personnelle sont cruciales pour la réussite du projet.
- Les personnalités individuelles peuvent apporter des changements positifs grâce à leurs compétences, leur mécénat et leur influence. Ceci requiert toutefois d'être « institutionnalisé » -i.e. d'être intégré dans des structures qui survivront aux changements de personnel ou au redéploiement de la fonction publique, et requiert aussi d'être protégé d'individus puissants contournant le système à des fins négatives.
- Les développeurs ne doivent pas se montrer directifs mais doivent plutôt laisser les jeunes organisations trouver des solutions par elles-mêmes et leur poser les bonnes questions pour guider leur réflexion, si nécessaire. Chaque association de Wajir a déterminé la direction et le rythme des activités, même si dans certains cas, cela impliquait des actions plus lentes que l'équipe du projet ne l'aurait souhaité.
- Le « développement participatif » ne veut pas dire toutefois laisser les communautés tout faire par elles-mêmes, parce que cela pourrait masquer des inégalités. Les agences externes peuvent apporter un savoir utile sur des manières plus efficaces de mener les choses à bien. Le talent repose sur un mélange de savoir local et de savoir externe, afin d'obtenir les meilleures solutions possibles dans chaque contexte.
- Une ségrégation radicale est généralement appliquée entre les genres dans les zones pastorales, avec une distinction nettement établie entre

rôles publics et privés des femmes et des hommes. Des progrès même mineurs en apparence dans la représentation des femmes peuvent de fait être d'une très grande importance. Les inégalités liées au genre doivent être abordées, de façon que le changement vienne de « l'intérieur » et ne doit pas être imposé de « l'extérieur ».

- Changer l'environnement politique et social, au sein duquel les choix de développement sont faits et les priorités établies, relève d'un processus dynamique et complexe. Des progrès apparents peuvent être rapidement annihilés en raison de changements du personnel clé ou de défis posés par des personnes puissantes. Un sens clair de la vision et de la direction en ce qui concerne le développement pastoral est primordial, mais rien de ceci ne peut se faire en retrait du développement national. Le cadre politique plus général doit être « bon » -géré de telle manière que les décideurs soient capables d'écouter et d'apprendre de ceux qui vivent dans la pauvreté. Des institutions représentatives fortes sont les vecteurs au travers desquelles les communautés pastorales peuvent trouver un terrain commun et commencer à influencer ces choix politiques selon leurs propres termes.



Une femme du clan Murule traite les chèvres à l'aube dans une ferme en brousse, près de Dambas.

5. Conclusion

Les quelques dernières années à Wajir ont été difficiles pour les associations pastorales. Une sécheresse prolongée a ajouté aux difficultés des adhérents et a pesé sur les ressources naturelles. Les associations les plus petites ont été les plus affectées, car les pasteurs migraient pendant de longues périodes pour faire face à la situation. En outre, comme le terme des neuf années du WPDP approche, la question de la viabilité à long terme de ces associations, tant au plan local qu'au plan du district, devient de plus en plus pressante.

D'une part, on constate des signes positifs. Une étude récente sur les services d'assistance médicale vétérinaire dans les zones pastorales du Kenya a précisé que toutes les associations pastorales visitées à Wajir avaient enregistré une augmentation des adhésions et des montants des cotisations.¹⁰ Il a été noté aussi que le mode décentralisé du système de ces prestations (à travers la DPA, les associations pastorales et les *daryelles*¹¹) a permis aux services médicaux vétérinaires d'atteindre des zones très reculées du district, effectuant ainsi un meilleur contrôle des maladies pouvant se déclarer.

Toutefois, les associations doivent encore relever de véritables défis : de bas niveaux de capitaux et de pouvoir d'achat, des infrastructures insuffisantes, l'incapacité à influencer sur les pratiques des agences externes (telles que les ONG distribuant des médicaments vétérinaires subventionnés et bon marché dans le district), et des compétences administratives limitées. Autre fait important, aucune des associations n'a enregistré plus de 50% des adhésions potentielles.¹² Le WPDP déploie par conséquent des efforts importants pour renforcer la base des adhérents de ces associations locales, par voie directe ou en passant par des partenaires locaux.

10. « An Assessment of the Economic Viability of the Private Animal Health Service Delivery in Pastoral Areas of Kenya », Global Providers International Ltd, novembre 2001.

11. Un *daryelle* est un agent de la communauté nomade, qui exerce à la fois des fonctions d'employé des services de santé et d'auxiliaire vétérinaire ; il est formé et pris en charge par l'association pastorale locale.

12. « An Assessment of the Economic Viability of the Private Animal Health Service Delivery in Pastoral Areas of Kenya », Global Providers International Ltd, novembre 2001.

L'expérience de Wajir nous enseigne que les pasteurs ont besoin d'une expertise professionnelle et engagée pour les aider dans le processus de création des institutions. L'Oxfam a récemment financé le travail d'un consultant, qui a aidé la DPA à étudier le cadre légal d'enregistrement des associations au Kenya et à choisir la formule la plus adéquate. La DPA a aussi élaboré un règlement qui sépare les pouvoirs de façon plus distincte et clarifie le rôle des cadres. L'Oxfam finance par ailleurs pendant deux ans un médecin vétérinaire et un administrateur comptable pour pourvoir la DPA d'une meilleure expertise technique, afin d'améliorer la qualité de l'assistance aux associations locales et aux *daryelles*.

Une autre manière pour les agences externes de soutenir ce processus de création d'institution dans des districts tels que Wajir est de travailler au niveau de la province ou au plan national, afin d'améliorer l'environnement global au sein duquel des projets de développement sont mis en oeuvre.

Une initiative actuelle consiste à collaborer avec l'ALRMP, le AU/IBAR (African Union /Intergovernmental Bureau for Animal Resources) et autres pourvoyeurs d'assistance vétérinaire, afin d'élaborer un code de conduite pour harmoniser les approches de prestations de service dans la province du Nord-Est, et d'éviter ainsi les problèmes causés par les pratiques des différentes agences qui nuisent les unes aux autres. L'Oxfam travaille également avec l'ALRMP à faciliter la création de réseaux de groupes pastoraux d'autres districts arides, explorant des façons possibles de travailler ensemble de manière plus efficace ; l'Oxfam distribue aussi le manuel « travailler avec les associations pastorales » développé à Wajir et quelques fonds de démarrage pour certaines activités pilotes, contribuant ainsi à ce processus.

Pendant une bonne partie de la décennie, le WPDP a essayé d'accompagner les pasteurs de Wajir dans leurs efforts à « s'approprier de l'avenir », encourageant l'émergence d'organisations qui leur permettront de gérer leurs priorités immédiates de développement et d'influencer sur les actions faites en leur nom par d'autres. Mais toutes les personnes impliquées sont conscientes du fait qu'un changement durable ne sera possible que lorsque les liens entre les institutions à différents niveaux –des associations pastorales à la DPA, ou des DDC/PSC à des niveaux administratifs de plus haut rang à Nairobi- seront solides et lorsqu'un sentiment réel de responsabilité existera entre elles. En dépit des réels pro-

grès constatés à Wajir, la plupart de ces institutions sont encore faibles, pour plusieurs raisons. Même un programme de neuf années, mené par une équipe de projet très compétente et engagée, n'a pu que faire quelques pas vers une auto-détermination véritable. D'autres investissements en termes de compétences et de capacité de même qu'un changement majeur des attitudes de la part des personnes au pouvoir sont encore nécessaires avant que les associations pastorales ne puissent commencer à exercer une influence décisive sur les politiques. De plus, ce processus doit être conçu et conduit par les personnes concernées. Les agents externes ne peuvent qu'encourager ce processus, en faisant en sorte qu'il soit guidé par les principes fondamentaux d'égalité et de justice sociale et en fournissant une assistance soigneusement soupesée, à l'initiative des pasteurs eux-mêmes.

Lire également

Birch, I et Shuria, H.A.O. 2001. « *Perspectives on pastoral development: A Casebook from Kenya* », Publications Oxfam.

A. Bonfiglioli, 1992. « *Pastoralists at a Crossroads* », rapport non-publié, Nairobi: Projet UNICEF/UNSO pour le pastoralisme nomade en Afrique.

Wajir Pastoral Steering Committee « *Supporting Pastoral Associations in Wajir: A Manual for Development Practitioners* », avril 2000, disponible au site Internet Eldis ou du bureau d'Oxfam, PO Box 40680, Nairobi.

Sites Internet à consulter

<http://www.iied.org/drylands> Documentation du programme « zones arides » de l'IIED (International Institute for Environment and Development), dont le bulletin *Haramata*, ainsi qu'une nouvelle série de working papers, *Securing the Commons*, qui ont pour thème central, la gestion équitable des ressources d'appropriation commune.

<http://www.odi.org.uk/pdn> Documentation du réseau de développement pastoral de l'ODI (Overseas Development Institute).

<http://www.eldis.org/pastoralism> Nouveau site Internet principalement axé sur le pastoralisme.

<http://www.ossrea.org> Site de l'Organisation pour la recherche en sciences sociales en Afrique de l'Est et du Sud ; ces recherches couvrent aussi les problématiques relatives aux zones arides.



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides

Le Programme Zones Arides oeuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la gestion décentralisée des ressources naturelles, le développement pastoral, les régimes fonciers et les problèmes d'accès aux ressources. Les principaux objectifs du programme sont de renforcer les capacités des communautés locales pour une gestion durable des ressources, à travers la mise en place d'institutions locales efficaces et responsables, d'identifier et de promouvoir des politiques nationales qui reconnaissent et renforcent le pouvoir de prise de décisions et l'autorité au niveau local. En outre, le Programme Zones Arides appuie toutes actions de plaidoyer et de lobbying pour l'adoption de politiques et d'institutions qui soutiennent les besoins et priorités de développement des populations vivant dans les zones arides.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des cinq activités suivantes: (1) la recherche en collaboration avec différents partenaires en Afrique, (2) la formation et la promotion des méthodes participatives, (3) la dissémination de l'information, (4) le conseil en matière de politiques auprès des bailleurs de fonds et enfin (5) l'information et la mise en réseau pour promouvoir des relations d'apprentissage mutuel entre pays francophones et anglophones de l'Afrique.

**International Institute for
Environment and Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tel: (+44 20) 7388 2117
Fax: (+44 20) 7388 2826
E-mail: drylands@iied.org
Website: www.iied.org

ISSN 1357 9312