

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
Quelles perspectives ?

**Atelier Régional portant sur la Zone Sahélienne Ouest Africaine
Niamey, Niger, 2 au 6 octobre 2000**

**Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?**

**QUEL TYPE D'ORGANISATION POUR LA GESTION DES PATURAGES ?
REFLEXION AUTOUR DE QUELQUES APPROCHES**

**André Marty
IRAM**

Sommaire

INTRODUCTION..... 1

1. RECONSTITUTION DES PATURAGES ET ASSOCIATION LOCALE D'ELEVEURS.....5

1.1 UN PROJET DE RECONSTITUTION DES PATURAGES.....5

1.2 AMORCE D'UNE ASSOCIATION LOCALE D'ELEVEURS5

1.3 ESSAI DE BILAN6

2. COOPERATIVES D'ELEVEURS ET GESTION DES PATURAGES ET POINTS D'EAU6

2.1 UN VASTE PROGRAMME REGIONAL DE RELANCE COOPERATIVE6

2.2 LE SYSTEME DE GESTION DES PATURAGES ET DES POINTS D'EAU.....6

2.3 ESSAI DE BILAN7

3. HYDRAULIQUE ET GESTION PARITAIRE DES INFRASTRUCTURES PASTORALES.....8

3.1 UN PROGRAMME D'HYDRAULIQUE PASTORALE8

3.2 UNE DEMARCHE DE SECURISATION DES INFRASTRUCTURES PASTORALES8

3.3 BILAN PROVISoire9

4. L'INTERCOMMUNALITE ET LA GESTION DES RESSOURCES PASTORALES10

4.1 UN PROJET DE DEVELOPPEMENT LOCAL10

4.2 PREMIERES OBSERVATIONS.....11

5. CONCLUSION.....12

A) LA GESTION DES PATURAGES REPRESENTE UN VERITABLE DEFI DE COMPLEXITE..... 12

B) EXISTE-T-IL DES TYPES D'ORGANISATION MIEUX A MEME D'ASSURER LA GESTION DES PATURAGES ? 13

INTRODUCTION

Le thème, en milieu sahélien, de l'organisation en matière de gestion des pâturages apparaît souvent comme un objectif nouveau que chercheurs et praticiens du développement s'efforceraient d'introduire. La réalité est toute autre. Aussi n'est-il pas inutile de le rappeler même brièvement avant d'exposer quelques tentatives récentes et d'en tirer des leçons. Je propose de le faire en considérant trois échelles différentes de temps.

- **La longue histoire de l'élevage sahélien** montre que des réponses concrètes, souvent ingénieuses, ont été trouvées dans le passé permettant à de nombreuses sociétés de se reproduire au cours des siècles.

La transhumance, cette forme particulière de mobilité, capable de valoriser les complémentarités interzonales, sur des espaces souvent très vastes, loin d'être une simple habitude, correspond, en fait, à une véritable construction sociale, politique, économique, sans cesse renouvelée et réadaptée.

L'accès aux ressources naturelles a hanté l'esprit des souverains anciens donnant lieu à des correspondances avec d'illustres juristes musulmans, notamment à la fin du XV^e siècle (par exemple Askia Mohamed de Gao et le sultan Mohamed Sattafan de l'Aïr)¹. Par ailleurs, des réglementations célèbres ont vu le jour, en particulier au début du XIX^e siècle (Chekou Amadou avec la Dina du Masina² mais aussi Ousman dan Fodio de Sokoto³ etc...). Il faudrait ajouter la gestion des bourgoutières dans les lacs Fitri et Léré au Tchad, etc ...

Par-delà l'existence de calamités naturelles et de rapports de force inégaux, des formes d'organisation ont réussi à se faire reconnaître comme légitimes pendant de longues durées. Mais probablement les consensus étaient plus faciles à trouver dans des contextes de démographie plus faible et d'espaces disponibles beaucoup plus immenses qu'aujourd'hui.

- **La question est devenue plus pressante au XX^e siècle.** Des changements structurels ont profondément modifié la problématique de l'accès aux pâturages :
 - Instauration de l'Etat moderne avec ses appareils, ses découpages de l'espace et sa conception des terres pastorales comme étant "vacantes et sans maîtres",
 - Modifications des droits d'accès et de la tenure foncière,
 - Augmentation de la pression humaine et animale,
 - Changements des rapports entre agriculteurs et éleveurs et diminution des anciennes complémentarités,
 - Réduction des ressources fourragères,
 - Aléas du climat et du marché beaucoup plus sensibles.

¹ Voir les correspondances de Mohamed Sattafan sultan de l'Aïr avec Abderahman Al-Suyuti du Caire (vers 1493-1494) et celle d'Askia Mohamed de Gao avec Al Maghili (vers 1498) respectivement in Norris (H.T). *The Tuaregs, their Islamic legacy and its diffusion in the Sabel*, Warminster, Aris and Phillips LTD, 1975 : 49-50 et CUOQ (J.M.), *Recueil des sources arabes concernant l'Afrique occidentale du VIII^e au XV^e siècle*, Paris, CNRS, 1975 : 410-413.

² Concernant la Dina, voir Ba (A.H.) et Daget (J.). *L'empire peul du Macina, 1818-1853*, Paris, Les nouvelles éditions africaines, 1984 et aussi Sanankoua (B.), *Un empire peul au XIX^e siècle*, Paris, Karthala-ACCT, 1990, sans oublier Gallais (J.), *Hommes du Sabel*, Paris, Flammarion, 1984.

³ La tradition orale rapporte qu'Ousman dan Fodio distinguait trois zones à propos des dégâts champêtres :

- La zone agricole où l'éleveur paie les dégâts commis par ses animaux le jour comme la nuit.
- La zone pastorale où l'éleveur ne paie ni le jour, ni la nuit.
- La zone de transition où l'éleveur paie les dégâts uniquement la nuit.

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

Les Etats ont réagi en instaurant de nouvelles mesures :

- Au temps colonial, il s'agissait surtout de contrôler les transhumances pour des raisons essentiellement administratives et de sécurité. Il y eut aussi, vers la fin de cette période, la mise en place d'un dispositif, qui s'est poursuivi par la suite, de protection vétérinaire et d'hydraulique pastorale.
- Après les Indépendances, chaque pays a évolué de façon propre, notamment au plan juridique. Ainsi, au Niger, de nombreux textes ont vu le jour¹. Il convient également de rappeler les traumatismes subis lors des sécheresses et les stratégies diverses pratiquées dans la reconstitution des troupeaux . Enfin , n'oublions pas les plans d'ajustement structurel avec le désengagement de l'Etat et la privatisation des services publics et plus récemment les politiques de décentralisation se produisant dans un contexte nouveau de démocratisation. Tous ces changements contribuent à transformer rapidement les données de la problématique des organisations pastorales quant à la gestion des pâturages.

▪ **Diverses tentatives ont vu le jour dans le cadre des projets de développement**

C'est, semble-t-il, surtout depuis les années 70, que la gestion des parcours sahéliens est devenue une réelle préoccupation dans les milieux du développement. Ceux-ci commencent alors à poser le problème de l'organisation des éleveurs pour gérer les pâturages. Parmi les expériences menées depuis, j'en retiens quatre auxquelles j'ai eu à participer personnellement, en tant qu'assistant technique (pour les deux premières²) et en tant que consultant (pour les deux dernières). Elles sont choisies de façon à remémorer, même de façon discontinue et très partielle, comment cette thématique a été vécue et a évolué au cours des trente dernières années . Un tel rappel devrait nous aider ensuite à mieux définir quelques orientations.

Le tableau ci-après donne un aperçu synthétique des expériences sélectionnées.

¹ A propos des textes juridiques produits au Niger, voir la contribution, au cours du même atelier, de Tidiane Ngaido.

² Un article fait part de ces deux tentatives : "De la lutte contre la désertification à l'organisation des éleveurs en milieu pastoral sahélien. Réflexion au sujet de deux expériences au Niger et au Mali", *Les pays sahéliens : développement et vulgarisation dans le domaine pastoral. Eléments d'une stratégie*. FAO, EMASAR II. Vol. I – Rome 1977 : 109-134.

● **NOTE**, André Marty (Iram)

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

PRESENTATION DES QUATRE APPROCHES

Pays	Période	Contexte	Localisation	Structures d'encadrement	Appellation du programme (et financiers)	Angles d'approche concernant	
						La gestion des pâturages	L'organisation des éleveurs
Niger	1973-74	Au cœur de la sécheresse	Arrondissement de Tchintabaraden	Min. de la Promotion Humaine (service de l'animation) Comité technique d'arrondissement	Projet de reconstitution des pâturages (ONG et USAID)	A partir d'une opération technique et participative de reconstitution de pâturages.	A partir d'une identification des usagers de l'aire d'influence d'une station de pompage, visée d'une association locale des éleveurs sur une base territoriale.
Mali	1975-82	Entre deux grandes sécheresses	Région de Gao	Direction Régionale de la Coopération	Programme de relance des coopératives (ONG)	La GP est une des fonctions coopératives, étroitement liée à la reconstitution du cheptel.	Réforme d'organisations coopératives déjà existantes et calquées sur le découpage administratif, dans le sens d'une décentralisation de la gestion (secteurs pastoraux).
Tchad	Depuis 1996	Retour des grands projets d'hydraulique pastorale. Persistance de la transhumance.	Tchad oriental (Préfectures de Biltine, Ouaddaï (Abéché), Salammat.	Direction de l'hydraulique (tutelle). Opérateur privé (exécution).	Projet Almy Bahaïm "de l'eau pour le bétail" (AFD)	L'accent est mis sur la sécurisation de la mobilité par la sécurisation des infrastructures pastorales (pistes de transhumance, points d'eau, aires de stationnement). Mise en place d'un suivi d'impact des points d'eau sur les ressources naturelles.	Appui à une commission mixte (chefs, sédentaires et nomades) présidée par l'administration (pistes, conflits). Mise en place d'organes paritaires (agriculteurs, éleveurs) pour gérer les points d'eau potentiellement conflictuels.

● **NOTE**, André Marty (Iram)

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

Mali	Depuis 1997	Consolidation de la paix. Décentralisation (émergence des communes rurales et de l'intercommunalité).	Région de Gao (Cercles de Bourem, Gao, Ansongo).	Min. Equipement, Aménagement territoire, Environnement, Urbanisme (tutelle). Opérateur privé (exécution).	Projet d'appui au développement local. Avec deux échelons: communal et intercommunal (AFD et FAC).	L'approche ne privilégie ni n'exclut aucun thème technique ni aucune forme d'organisation professionnelle. Elle a pris son élan avec la tenue de forums intercommunaux (regroupant conseils communaux, représentants de l'administration et membres de la société civile) pour débattre des problèmes communs et élaborer des réponses jugées adaptées (sous forme de programmes d'investissement ou de réglementation). Des fonds communaux et intercommunaux sont mobilisables. La maîtrise d'ouvrage relève des élus mais la mise en œuvre doit se conformer à un code de financement. Concrètement, les premiers forums intercommunaux ont tous accordé la priorité aux problèmes pastoraux.
-------------	-------------	---	--	---	--	--

1. RECONSTITUTION DES PATURAGES ET ASSOCIATION LOCALE D'ELEVEURS

(Niger, Tchintabaraden. 1973-1974)

1.1 Un projet de reconstitution des pâturages

Origine : Demande formulée par des éleveurs dans un contexte crucial de sécheresse : "*jusqu'à présent vous avez vacciné nos animaux, vous nous avez donné de l'eau, mais vous n'avez rien fait pour les pâturages...des espèces végétales sont en train de disparaître dans les zones les plus habitées mais on peut encore trouver des semences dans des aires reculées...*"

Aspects institutionnels :

- Tutelle : Ministère de la promotion humaine. Service de l'animation.
- Localement : Comité technique d'arrondissement (Sous-préfet, Animation, Elevage, Eaux- et-Forêts).
- Financements : ONG et USAID (avec beaucoup d'intérêt pour une approche jugée à l'époque innovante et, de surcroît, se produisant en pleine sécheresse).

Principe : Concertation à chaque étape.

Description des opérations techniques :

- Cueillette des graines (herbacées et arbustives) préalablement définies par les éleveurs, stockage, essais de germination au laboratoire d'élevage de Niamey et dans une pépinière locale.
- Réalisation d'une clôture en barbelés (5km x 1) à 3 km au NE d'une station de pompage, perpendiculaire aux vents dominants (effet *seed-camp* recherché de façon à régénérer la partie centrale la plus dégradée, autour du forage).
- Réalisation de demi-lunes, plantations d'arbres et ensemencement manuel aux premières pluies.

1.2 Amorce d'une association locale d'éleveurs

- Correspondant à l'aire d'influence du forage (rayon d'environ 15 km). Il s'agissait de relever les différents usagers sur une base territoriale et non lignagère ou tribale (sur deux campagnes annuelles consécutives).
- Identification de tous les points d'eau dits secondaires à l'intérieur de cette aire.
- Commission de recrutement du personnel local pour la durée des chantiers.
- Prévision d'une assemblée générale et d'un comité de gestion pour gérer l'espace clôturé et par la suite la zone environnante (modalités d'utilisation à définir au fur et à mesure).

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

1.3 Essai de bilan

- Projet stoppé après un hivernage meilleur et aussi des changements au niveau politique.
- Evaluation très positive du point de vue agrostologique (effets de la mise en défens, efficacité des demi-lunes, réapparition du *Blepharis linariifolia*...). Si l'expérience s'était poursuivie, nul doute que les connaissances auraient beaucoup progressé en matière de régénération des différentes espèces (en milieu réel).
- Avec le recul, on peut regretter le recours à une clôture aussi importante. Mais à l'époque, c'était le modèle des ranches qui prévalait.
- Au plan social, l'association n'était pas encore créée définitivement. Pour les éleveurs, c'est resté "*le projet Tékinit*" (appellation locale du *Blepharis*, espèce, à l'époque, la plus demandée).

2. COOPERATIVES D'ELEVEURS ET GESTION DES PATURAGES ET POINTS D'EAU

(Mali, Gao, 1975-1982)¹

2.1 Un vaste programme régional de relance coopérative

Origine : Dans le contexte de la sécheresse, les autorités décident de redynamiser les coopératives précédemment créées par l'Etat (celles-ci correspondent au découpage administratif : autant de coopérateurs que d'administrés). En plus d'une relance de l'approvisionnement en biens de première nécessité (céréales...), les éleveurs demandent un appui en reconstitution du cheptel. Celui-ci se réalise en même temps qu'est instauré un processus de réflexion et de négociation en vue de mettre au point un système adapté de gestion des pâturages et des points d'eau. La préoccupation est que le cheptel reconstitué ait de quoi s'alimenter surtout en période de disette.

Aspects institutionnels :

- Approche intégrant divers services et animée par celui de la coopération
- Financements : plusieurs ONG

Principe :

Le pouvoir de décider au niveau de chaque coopérative doit passer des encadreurs aux coopérateurs: "*la coopérative, c'est d'abord l'affaire des coopérateurs*". Les actions sont définies à partir des besoins et des problèmes exprimés par ces derniers, les modalités d'exécution sont négociées avec eux, la gestion est de leur ressort.

2.2 Le système de gestion des pâturages et des points d'eau

- Analyse collective du déroulement de la sécheresse 72-74. Comment mieux résister à l'avenir ? Comment se préparer en fonction des mauvaises années ? Les hommes peuvent-ils gérer les

¹ Cette approche est présentée dans un article : "La gestion des pâturages en zone pastorale (Région de Gao-Mali)", *La sécheresse en zone intertropicale. Pour une lutte intégrée*, CIRAD-ISRA, Paris 1985 : 495-503. Elle est aussi analysée dans : "*Crise rurale en milieu nord-sabélien et recherche coopérative : l'expérience des régions de Gao et Tombouctou, Mali, 1975-1982*", thèse d'Etat, Tours : 1985 : 511-568.

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

ressources naturelles ? La méthode pratiquée, en l'absence de modèle, est celle de la maïeutique.

- Organisation de secteurs pastoraux (autour de grands points d'eau permanents correspondant aux zones de nomadisation de saison sèche).
- Deux réunions par an (avec tous les éleveurs y compris "étrangers" au niveau de chaque secteur pastoral).
 - Au début de l'hivernage : réservation éventuelle de terrains de fonio (*Panicum laetum*) et d'autres aires de pâturages et organisation d'un système local de surveillance.
 - Après l'hivernage : bilan annuel des ressources. Prolongation ou non, instauration ou non de réserves temporaires (parfois jusqu'à la fin de la saison froide).

Seule l'Administration pouvait procéder aux sanctions monétaires auprès des contrevenants.

La décision de concrétiser cette gestion n'était pas obligatoire mais restait libre. En cas de réservation, la délimitation était précisée. Les superficies étaient très variables.

2.3 Essai de bilan

En positif :

- Acceptation du thème malgré pour certains des réserves d'ordre religieux selon lesquelles l'homme n'aurait pas à intervenir dans la réglementation des ressources naturelles.
- Reconnaissance du fait que la gestion des pâturages et des points d'eau n'est pas si nouvelle dans le milieu.
- En général, désignation de responsables influents pour assurer cette fonction ce qui, en général, est un signe que l'opération est prise au sérieux.
- Enregistrement de jugements de satisfaction là où les opérations se sont bien passées permettant la présence de pâturages à une phase avancée de la saison sèche.

Limites :

- Faiblesse de l'encadrement technique en formation et moyens logistiques.
- Problèmes de disponibilité des responsables désignés (surtout quand les réserves étaient situées en position périphérique ou trop éloignées d'eux).
- Hésitations à faire déguerpier les troupeaux des contrevenants et aussi à sanctionner.
- A l'opposé, parfois, transformation de l'interdiction temporaire en droit de pâture payante ce qui correspond à un véritable détournement.

En bref, d'une façon générale, le système a fonctionné lorsque les responsables coopératifs désignés et l'administrateur local ont collaboré de façon délibérée (ce qui renvoie à un besoin d'autorité reconnue comme légitime).

Il n'empêche que les sécheresses graves et répétées des années 80, avec la chute drastique des effectifs en cheptel, ont eu raison d'un tel système. Par ailleurs, l'évolution politique et économique a conduit de fait à la disparition des coopératives calquées sur le découpage administratif. Cela suffit à montrer que les opérations de développement sont toujours dépendantes du contexte général plus ou moins stable dans lequel elles s'insèrent.

3. HYDRAULIQUE ET GESTION PARITAIRE DES INFRASTRUCTURES PASTORALES¹

(Tchad, Abéché, depuis 1996)

3.1 Un programme d'hydraulique pastorale

Origine :

- Politique nationale d'amélioration du réseau hydraulique soutenue activement par certains bailleurs de fonds (AFD).
- Montage d'un projet original d'hydraulique pastorale (puits, mares) dans le Tchad oriental avec pour objectifs la sécurisation de la mobilité des troupeaux (transhumance) et un suivi d'impact sur l'évolution des ressources végétales.

Contexte :

- A la différence des autres cas étudiés, la transhumance se déroule pendant la saison sèche, du nord au sud, sur des distances plutôt longues pouvant atteindre 700 kms.
- Elle a à traverser des zones cultivées, plus ou moins densément peuplées ce qui occasionne des conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- En général, les puits sont à faible débit et les mares sont temporaires (en raison des conditions hydrogéologiques).

Aspects institutionnels :

- Tutelle : Direction de l'hydraulique.
- Opérateur privé : BURGEAP réalisant la partie hydraulique (puits, forages, mares) et sous-traitant la partie élevage à VSF (avec des appuis du CIRAD, du laboratoire de Farcha et de l'IRAM).
- Financement : AFD.

Déroulement :

L'exécution des travaux (à l'entreprise) n'a eu lieu qu'après une année préparatoire consacrée à l'analyse des systèmes d'élevage à mobilité différenciée et à l'élaboration concertée d'une liste raisonnée de points d'eau. Des rencontres par grande zone ont permis de finaliser cette phase et de préciser un certain nombre de règles et de modalités en vue de la mise en place d'un système de gestion de type paritaire.

3.2 Une démarche de sécurisation des infrastructures pastorales

- Les infrastructures pastorales concernées sont **au nombre de trois** : les nouveaux points d'eau, les pistes de transhumance (*murhal*) et les aires de stationnement le long des pistes, uniquement dans les zones agricoles où les conflits entre agriculteurs et éleveurs peuvent surgir. Les pâturages en tant que tels ne sont pas ciblés, du moins jusqu'ici, par l'approche adoptée. Celle-ci se situe donc en amont.

¹ Sur cette expérience, voir la contribution de V. Barraud (CAMEL) à l'atelier de Niamey .

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

- Les infrastructures sont considérées comme **un patrimoine commun** à usage pastoral pour tous les éleveurs, d'origine sédentaire et nomade, actuels ou potentiels (un peu à l'image de l'autoroute avec ses stations de carburant et ses aires de repos). Il n'est donc pas argumenté en terme d'appropriation. Dans un contexte d'usagers différents, de droits multiples et de conflits assez fréquents, il apparaît préférable de ne pas raisonner en terme de propriété, laquelle tend à exclure, mais de patrimoine à gérer ensemble.
- Pour les pistes de transhumance, le projet a appuyé **une commission mixte** présidée par l'Administration et composée de notables nomades et sédentaires. Celle-ci est chargée de délimiter les parties litigieuses ou potentiellement conflictuelles et de veiller à leur matérialisation (peinture sur les arbres et les rochers). Elle a ainsi opéré 360 km et matérialisé deux aires de stationnement.
- Pour les points d'eau, l'approche retenue est celle de **la gestion paritaire**, par des villageois et des transhumants en nombre égal de chaque côté. Dans un premier temps, une commission composée de représentants des différents groupes concernés (villages, tribus) et présidée par le Sous-Préfet définit les règles d'utilisation du point d'eau et de ses abords immédiats. Elle désigne les membres de l'organe paritaire qui sera chargé de la gestion et de veiller à l'application des règles. C'est à ce dernier ensuite qu'une remise officielle de la gestion est effectuée par le service de l'hydraulique.
- Avec le démarrage en cours d'une deuxième phase, il est prévu de travailler davantage par axes de transhumance (avec sélection concertée de quelques pistes ou *murhal*) et de tester la viabilité d'une gestion par tronçon de piste et pas seulement au niveau de chaque point d'eau.

3.3 Bilan provisoire

- La gestion paritaire n'est pas appliquée sur tous les nouveaux points d'eau. Elle n'est pas prévue dans la zone pastorale du nord où les anciens modes de régulation paraissent fonctionner de manière satisfaisante. Le projet s'interroge aussi s'il est pertinent de l'envisager dans certaines zones agro-pastorales, plus au sud, faiblement mises en culture où les rapports de complémentarité et parfois de parenté restent très vivants et suffisent pour le moment à désamorcer les conflits. L'important n'est pas de généraliser une formule mais de faire en sorte que chaque situation ait la réponse adaptée à ses problèmes.
- Globalement, le dispositif semble accepté. D'abord parce qu'il a été discuté dès le départ. Ensuite parce que l'administration et les pouvoirs traditionnels se sont impliqués. Enfin et surtout, il a contribué de façon notable à apaiser les tensions entre agriculteurs et éleveurs et à résoudre un certain nombre de conflits. Il faut savoir cependant que les chefs ne font pas tous l'unanimité parmi les leurs et que le système mis en place est récent et fragile.
- La gestion paritaire n'est qu'à ses débuts sur un nombre limité de points d'eau (27). Mais déjà les situations concrètes varient beaucoup allant d'un fonctionnement tout à fait satisfaisant à d'autres cas où les deux composantes ont du mal à travailler ensemble pour des raisons d'ailleurs très différentes (du côté sédentaire : village parfois très éloigné du point d'eau, difficultés à accepter certaines règles encore trop uniformes comme le rayon de l'aire

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

interdite de culture autour du puits, mécontentement vis-à-vis de l'emplacement du point d'eau, rares cas de refus de partager la gestion ; du côté transhumant : instabilité de certains délégués et difficulté à représenter l'hétérogénéité des intérêts ; ajoutons les très fortes disparités existant dans la qualité des relations entre les deux composantes et aussi entre leurs sous-composantes).

Lors de la remise de la gestion, un document écrit contenant les dispositions arrêtées est contresigné par les différentes parties. Ce passage de l'oral à l'écrit suscite, semble-t-il, un grand intérêt. Quel va être à terme l'impact exact d'un tel "papier" ? Il est un peu trop tôt pour y répondre.

- La commission mixte chargée de la sécurisation des pistes reste très dépendante du projet, ne serait-ce que sur le plan logistique. Il convient de travailler à sa durabilité avec des moyens locaux.
- Le problème de la pérennisation de la démarche après projet reste posé en l'absence notamment d'organisations professionnelles d'un niveau suffisamment significatif (départemental ou régional) et de type associatif ou syndical, capables de peser et de veiller à ce que le processus de sécurisation et de gestion se poursuive tout en s'adaptant.

4. L'INTERCOMMUNALITE ET LA GESTION DES RESSOURCES PASTORALES

(Mali, Gao, depuis 1999)

4.1 Un projet de développement local

Origine : Contexte de sortie de crise (nombreuses rencontres intercommunautaires ayant favorisé la réconciliation du tissu social après la rébellion) et période de décentralisation (en préparation depuis 1993, avec possibilité d'anticipations sur sa réalisation effective grâce à des systèmes transitoires ayant fonctionné après les accords de paix).

Objectif : Il s'agit d'appuyer les dynamiques de développement local dans le cadre des nouvelles communes et en relation avec l'ardente obligation de consolider la paix.

Aspects institutionnels :

- Tutelle : Ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme.
- Opérateur privé : groupement Hydro-pacte – IRAM
- Financement : AFD et FAC

Déroulement :

- Démarrage effectif en 1997
- Une année de préparation (avec beaucoup de rencontres) : enquêtes, structuration d'une représentativité à la fois géographique, socio-professionnelle et associative (hommes et femmes); expression de nombreuses idées de projets ; sélection et programmation par des

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

"comités de suivi" communaux (en attendant l'élection des conseils communaux) appuyés par des "équipes d'appui à la maîtrise d'ouvrage".

- Exécution des programmations communales à partir d'un fonds de développement local mis à la disposition de chaque commune et débloqué en fonction d'un code de financement préétabli et selon des procédures qui se précisent peu à peu. Réalisation de nombreux investissements depuis 1998.
- Avec les premières élections communales (6 juin 1999), la décision a été prise de travailler également avec des ensembles intercommunaux afin de résoudre les problèmes spécifiques qui se posent à l'échelle supra-communale. Il s'agissait ainsi de lutter contre la tendance de certains élus à vouloir créer des "frontières" communales prématurées qui pourraient, par la suite, entraver gravement la mobilité des gens et des troupeaux. Un ensemble intercommunal est composé de 3 à 5 communes avoisinantes (avec une amplitude d'environ 150 à 300 km). Un fonds de développement intercommunal est aussi créé pour financer des opérations dûment préparées et négociées. Une première série de réunions a été organisée pour diffuser l'information et enregistrer les premières réactions ou propositions. Elle a été suivie récemment par une série de forums intercommunaux (avec une large participation des ressortissants des communes concernées mais aussi des usagers relevant d'autres entités communales ou même de pays voisins).

4.2 Premières observations

- Le processus intercommunal est à peine lancé. Aucune décision de financement n'est encore intervenue concernant les réalisations concrètes. Je ne peux donc dresser que des remarques provisoires.
- D'une manière générale, les préoccupations d'ordre pastoral viennent nettement en tête. Cela tient à l'importance de l'élevage, tant chez les agriculteurs de la vallée que chez les pasteurs des zones voisines, sachant que tous transhument surtout pendant la saison des pluies et au début de la saison sèche.
- Les principaux thèmes d'ordre pastoral en cours d'examen sont nombreux. Ils portent sur des points de réglementation des ressources et aussi des investissements à réaliser. Les orientations sont présentement les suivantes:
 - Le calendrier des mouvements: en hivernage, les troupeaux doivent s'éloigner des grands points d'eau permanents et des aires de culture. Ils peuvent s'en rapprocher ensuite.
 - Les bourgoutières (*Echinochloa stagnina*), notamment celles qui sont de statut collectif doivent être protégées, régénérées et gérées. La date d'entrée fixée par le chef de village est à respecter.
 - Les passages d'accès à l'eau obstrués doivent être délimités et respectés.
 - Les gués pour la traversée du fleuve sont identifiés et doivent être accessibles.
 - Les terres salées ne doivent recevoir ni constructions ni cultures.
 - Les terrains de fonio (*Panicum laetum*) sont à mettre en défens pendant l'hivernage en vue de leur cueillette pour l'alimentation humaine.
 - Certaines mares sont à réserver uniquement à un usage pastoral.
 - De nouveaux points d'eau sont à créer mais avec l'aval des usagers de la zone.
 - Il convient enfin de retrouver une véritable couverture vétérinaire pour les animaux.

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

- Il est encore trop tôt pour se prononcer sur ce qu'il adviendra concrètement. Mais, d'ores et déjà, un accent a été mis sur la nécessité de préserver la mobilité . Il s'agit aussi de disposer de règles communes, définies après concertation, concernant l'utilisation des ressources naturelles et des équipements ou infrastructures en place ou à créer.
- Il reste sans doute beaucoup de questions à clarifier et notamment les rôles respectifs des différentes instances en présence : administration, conseils communaux, chefs de village et de fraction, responsable des sites de fixation ou des campements, leaders des associations, représentants des nouveaux groupes arrivés après les sécheresses et accusés parfois de perturber la situation...
- La tenue des forums permet enfin de redécouvrir l'intérêt des complémentarités entre zones (vallée et zones exondées) en même temps qu'elle est susceptible de revivifier les vieux liens sociaux (*arkawal*) entre groupes humains différents (sédentaires et nomades notamment).

5. CONCLUSION

Au terme de ce rappel portant sur quatre expériences, je voudrais insister sur la complexité de la mise en application de la gestion des pâturages et sur l'impossibilité qu'il y a à préconiser la généralisation d'une forme particulière d'organisation . Cela ne signifie pas pour autant qu'il faut rester passif. La paix sociale et la viabilité de très nombreuses unités de production pastorales et agro-pastorales dépendent, entre autres, de la manière dont sera réglé un tel problème.

a) La gestion des pâturages représente un véritable défi de complexité

- Pouvant être définie comme **un pouvoir d'influencer les modalités d'utilisation** des ressources pastorales, la gestion des pâturages constitue une réelle difficulté en raison des **aléas** naturels et aussi de la **pluralité** des usagers qui ont affaire à une diversité d'espaces, selon des implications foncières elles-mêmes variées.
- Pour bien fonctionner, elle a besoin d'un véritable **consensus** ou compromis reposant sur des **règles définies en commun** et, à ce titre, reconnaissables comme **légitimes**. C'est dire qu'elle se doit de reposer sur un authentique cadre de concertation et de négociation. Un tel consensus ne peut être que le résultat d'un **processus**, lequel demande de la maturation, du temps et donc des années.
- Les effets pouvant difficilement être atteints à court terme, il est nécessaire dans des milieux soumis à de fortes contraintes du climat, du marché, etc...que les **préoccupations à court terme** (approvisionnement en biens de première nécessité, disponibilité de l'eau, santé humaine, éducation, couverture vétérinaire,...) soient satisfaites en préalable ou simultanément. Autant affirmer que la gestion des ressources naturelles ne peut pas fonctionner comme une opération isolée des autres soucis des gens, surtout quand ceux-ci sont confrontés à une grande pauvreté. Dans les quatre cas étudiés, on voit effectivement qu'elle est toujours soit précédée soit accompagnée par d'autres actions. Je ne crois pas personnellement qu'elle puisse fonctionner si elle est portée en position d'isolat. Des liaisons

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement :
quelles perspectives ?

sont donc à trouver avec les instances qui prennent en compte ces autres dimensions du développement.

- Par ailleurs, la gestion des pâturages correspond à une forme de **régulation des ressources qui se situe entre deux situations extrêmes et opposées** : d'un côté, l'accès totalement libre et dérégulé et, de l'autre, la propriété absolue et exclusive. Naviguant dans cet entre-deux, elle doit apprendre à conjuguer les notions de mobilité, de durabilité, d'équité, de réciprocité tout en intégrant les droits de priorité d'accès quand ceux-ci existent.
- En raison de toutes ces difficultés, on comprend que nombre de tentatives en vue d'organiser la gestion des pâturages aient du mal à naître ou avortent très vite faute d'une prise en compte suffisante de la complexité et par manque, d'une part, de négociations entre tous les acteurs concernés et, d'autre part, d'autorités légitimes inspirant confiance et respect à l'ensemble des usagers. Cependant, la complexité n'est pas en elle-même un obstacle infranchissable ni une excuse à la passivité. Elle peut aussi être considérée comme un stimulant pour la recherche négociée de solutions adaptées.

b) Existe-t-il des types d'organisation mieux à même d'assurer la gestion des pâturages ?

- Le passage en revue de quatre types différents d'organisations montre déjà qu'il est périlleux de préconiser une seule voie. Il n'existe pas de recettes ni de formules passe-partout. Et il vaut sans doute mieux raisonner en terme plus englobant d'organisation que d'association professionnelle. Il existe toujours une situation de départ qui est singulière et qui commande l'originalité et également, en même temps, des principes méthodologiques fondés sur le dialogue et l'implication maximale des acteurs. Nous ne pouvons donc, tout au plus, que dresser des points de comparaison entre les approches et poser un certain nombre de jalons pour la réflexion.
- Par ailleurs, il faudrait savoir si les annales du développement rapportent des cas où le système mis en place lors d'un projet fonctionne durablement de façon autonome après la fin de l'intervention extérieure. Personnellement je n'en connais pas encore. Toutefois, les progrès récents, même fragiles, d'une part, dans la reconnaissance des spécificités pastorales et de leur pertinence et, d'autre part, en matière d'Etat de droit, de démocratisation et de liberté d'expression et d'association rendent un tel espoir plus vraisemblable.
- Il convient aussi de reconnaître que les projets ont trop tendance à ignorer ou à faire table rase des systèmes en place qui sont l'aboutissement d'une longue histoire, je veux parler des organisations souvent informelles, non écrites, mais qui n'en représentent pas moins un cadre normatif pour les usagers. C'est pourquoi, là où ces systèmes fonctionnent encore (on les appelle fréquemment à tort ou à raison "traditionnels"), il faut s'interroger: ne vaut-il pas mieux éviter de les perturber encore plus en voulant y substituer de nouveaux principes? Est-on sûr chaque fois de faire mieux que ces derniers?
- Cela n'empêche pas de reconnaître **des configurations où les anciens systèmes n'arrivent plus à fonctionner**, notamment quand la mobilité est par trop bloquée ou que les conflits se multiplient sans trouver de solution viable. Là, il faut sans doute inventer de nouvelles

Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement : quelles perspectives ?

approches. Mais sans rejeter nécessairement tous les mécanismes qui faisaient l'intérêt des vieux modes de régulation.

- Parmi les formules expérimentées , il semble que les organisations reposant sur **la libre adhésion des membres** (groupements, associations) ne sont pas en mesure de remplir une fonction qui suppose précisément que **tous les usagers concernés** (membres ou non membres) soient véritablement impliqués. Elles apparaissent plutôt faites pour des actions qui requièrent une forte cohésion sociale et un climat de confiance interne élevé telles que l'exigent des fonctions économiques comme les magasins d'approvisionnement , la gestion de stocks de médicaments, etc...La gestion des ressources naturelles, quant à elle, met nécessairement face à face des groupes ou des individus en compétition qui, de ce fait, sont obligés de négocier entre eux. Le conflit ne peut être valablement surmonté que s'il est identifié et assumé.
- La gestion des pâturages en milieu ouvert suppose un système qui **n'exclut a priori aucun usager**. C'est là une préoccupation présente en filigrane dans les quatre expériences relatées. L'association liée à la reconstitution des pâturages visait l'ensemble des éleveurs pratiquant la zone d'influence de la station de pompage. Les anciennes coopératives maliennes correspondaient à toute la population recensée d'un même arrondissement et les éleveurs venant de l'extérieur étaient invités à participer aux réunions. La gestion paritaire au Tchad vise surtout la prévention et le traitement des conflits entre agriculteurs et transhumants. L'intercommunalité, quant à elle, cible la négociation de mesures à adopter dans le cadre de l'aménagement du territoire et capables de faire cohabiter les diverses composantes y compris les non ressortissants. Cette ouverture aux tiers loin de correspondre à du laisser-faire s'accompagne de **règles** qui pour être acceptées doivent apparaître comme **équitables**.
- A l'examen attentif des différentes expériences, on s'aperçoit que ce n'est pas toujours la gestion des pâturages qui est recherchée en elle-même mais plutôt ce qui, en amont, la rend possible, ou plus exactement ce qui sécurise l'accès: les points d'eau, les pistes de transhumance, les passages, les gîtes d'étape ou aires de stationnement,...On peut remarquer aussi que, dans de nombreuses régions pastorales, la diffusion des sites de fixation et la volonté de multiples groupes d'anciens nomades de disposer d'un ancrage dans l'espace, visible et sécurisé, oblige à préciser finement comment combiner au mieux l'indispensable mobilité avec l'existence de véritables terroirs d'attache.
- On peut penser aujourd'hui que **l'instauration des communes va renouveler le positionnement des organisations professionnelles** :
 - Les communes ont un rôle évident à jouer en matière de régulation et d'aménagement de l'espace. Mais **tout ne relève pas** pour autant automatiquement **de la gestion directement communale**, y compris dans le domaine pastoral. On pourrait ainsi s'interroger, si tel devait être le cas, sur la pertinence d'une gestion des points d'eau sous l'égide des seuls élus. C'est pourquoi les organisations de type professionnel (associatif, coopératif, paritaire, voire syndical...) devraient voir leurs rôles renforcés pour qu'elles soient à même de négocier avec le pouvoir communal comme avec les représentants de l'Etat et aussi les chefferies qui gardent leurs prérogatives. Cette pluralité d'organisations

devrait être un excellent stimulant pour la décentralisation, la démocratie et le développement local.

- Mais **les organisations professionnelles ne se décrètent pas**. C'est pour avoir court-circuité leur temps de maturation (qui n'est pas celui des intervenants extérieurs) que nombre d'entre elles ont chuté avec l'arrêt des projets trop vécus sous le seul mode de la rente externe. C'est seulement au rythme qui est le leur que celles qui émergent pourront jouer durablement leur rôle¹. Encore faut-il se persuader que ceci ne deviendra effectif que si elles savent trouver leur place dans **les cadres de concertation et de négociation** qui apparaissent aujourd'hui comme la clé indispensable pour atteindre en bonne et due forme l'objectif de gestion.

En bref, le domaine des organisations en matière de gestion des pâturages reste encore largement à défricher. Il y a de la place pour la recherche, l'expérimentation et l'échange d'expériences. Déjà, dans le chemin parcouru au cours des trois dernières décennies, il semble qu'on puisse déceler des infléchissements dans l'évolution suivie. Avec les grandes sécheresses des années 70 et 80, les préoccupations étaient essentiellement d'ordre écologique et alimentaire (comment protéger et régénérer les écosystèmes ? comment alimenter les troupeaux ?). Aujourd'hui s'y ajoutent ou semblent même prédominer les questions de prévention des conflits et aussi d'aménagement du territoire. C'est seulement en étant attentifs aux évolutions en cours et aux contextes en perpétuel changement que nous serons à même d'avancer dans la pratique comme dans la théorie.

¹ "Une organisation paysanne, cela ne se crée pas, cela se repère" avait l'habitude de dire Jacques Moineau.