

Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia (VSF)

## Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ?

**Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime)**

octobre 2000

► Gérer des ressources communes suppose des instances aptes à produire des règles légitimes et à les faire appliquer. La parité est-elle un principe pertinent pour gérer des ressources entre des acteurs aux intérêts différents ? Dans quelles conditions des instances locales peuvent-elles jouer un rôle effectif dans la régulation de l'accès aux ressources ? Au Tchad oriental et en Guinée maritime, deux projets de gestion des ressources pastorales ont mis en place des structures paritaires entre sédentaires et transhumants. L'analyse de ces expériences apporte des éléments de réponse.

# Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ?

Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime)

Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia (VSF)

L'extension des surfaces cultivées et l'exclusion des pasteurs des terres agricoles accroissent la compétition pour l'espace et provoquent des conflits, parfois aigus, entre agriculteurs et éleveurs, entre sédentaires et transhumants. Sécuriser le pastoralisme dans ce contexte nouveau suppose d'adapter ou redéfinir les modes de gestion des ressources, pour assurer la cohabitation des différents usages. Deux principes semblent incontournables : un principe d'accès non exclusif à l'espace, qui assure des droits aux pasteurs, et un principe de subsidiarité, qui donne aux usagers locaux la responsabilité de cette gestion, à travers des instances locales aptes à élaborer des règles négociées et reconnues. S'ils sont partagés par une majorité d'intervenants, leur traduction opérationnelle et institutionnelle est souvent plus problématique.

Deux expériences de mise en place de dispositifs institutionnels de gestion des ressources pastorales, le projet d'Aménagement de la transhumance en Guinée maritime (Guinée-Conakry) et le projet Almy Bahaïm (« De l'eau pour le bétail ») au Tchad oriental, sont exposées ici. Ces dispositifs institutionnels sont tous deux de nature paritaire. Il s'agit, dans les deux cas, d'une parité entre deux communautés d'usagers, les agriculteurs et les éleveurs en Guinée maritime, les sédentaires et les transhumants au Tchad oriental, qui composent respectivement et à parts égales les instances de gestion des ressources pastorales.

C'est la pertinence et l'efficacité de ces dispositifs institutionnels paritaires qui seront examinées ici, sur la base de trois éléments essentiels pour une gestion viable des ressources pastorales :

- la gestion paritaire permet-elle de répondre à la nécessaire prise en compte des intérêts et logiques des différents usagers ?
- les structures paritaires ont-elles défini ou clarifié des règles acceptées et reconnues par tous ?

- l'articulation entre ces dispositifs paritaires et l'État confère-t-elle à ces structures un système d'autorité qui leur permette de mettre en application les règles ?

En conclusion nous tenterons d'établir un bilan sur les éléments de contexte justifiant la mise en place de dispositifs paritaires. Nous tenterons également d'approfondir les éléments de démarche présidant à la pertinence et à l'efficacité de ces structures au sein d'un paysage institutionnel, où d'autres acteurs (l'administration locale, les collectivités décentralisées, les projets, les sociétés étrangères...) sont présents et interviennent dans la gestion des ressources pastorales.

## DEUX DEMARCHES DIFFERENTES DE MISE EN PLACE D'INSTANCES PARITAIRES POUR GERER LES RESSOURCES PASTORALES

---

### La création de comités paritaires de gestion de la transhumance en Guinée maritime

- ***Une transhumance rendue difficile par l'extension agricole et les aménagements de bas-fonds***

La Guinée maritime compte 40 % de la population du pays pour 15 % du territoire. La diversité des activités primaires, la présence d'importants centres urbains et une densité démographique élevée en font une zone économiquement dynamique et un enjeu stratégique, du fait des grandes potentialités agricoles des plaines côtières. Toutefois, l'élevage constitue une composante importante de l'économie rurale, avec un chiffre d'affaire annuel voisin de 3 milliards de francs guinéens, et 20 000 personnes impliquées dans cette activité (Ledroit, 1994).

Le nord de la Guinée maritime (Boké, Boffa, Fria) demeure la seule région du pays où un élevage de type transhumant est pratiqué. Chaque année, au début de la saison sèche, de nombreux troupeaux descendent en transhumance sur les plaines côtières. Leur nombre est estimé à 60 000 têtes. Les éleveurs et leurs troupeaux passent la saison hivernale dans des régions de montagnes, les contreforts du Fouta Djallon, où le manque d'eau et de fourrage en saison sèche les oblige à partir vers les plaines littorales. Cette descente des troupeaux date du début du XX<sup>ème</sup> siècle. A cette période, le cheptel était limité, les plaines étaient constituées essentiellement de friches de palétuviers et la densité démographique était faible. Les plaines rizicoles font aujourd'hui l'objet d'installation de grands projets de développement, ainsi que de sociétés agricoles ayant pour vocation la culture intensive du riz. Les parcours traditionnellement utilisés par l'élevage sont de plus en plus occupés par des exploitations agricoles. Les pistes d'accès aux plaines sont parfois cultivées par les agriculteurs et les dégâts sur les cultures sont presque inévitables.

Le projet d'Aménagement de la transhumance a été mis en œuvre par le gouvernement guinéen en 1994, après une première phase pilote de deux ans, sur un financement de l'Union européenne, pour définir des solutions techniques et organisationnelles visant une meilleure intégration de cet élevage transhumant à l'agriculture.

- **Aménager l'espace, puis gérer la complémentarité des usages**

*Une entrée technique : la mise en place d'aménagements pastoraux*

Une première phase de la démarche a été la mise en place d'aménagements techniques, destinés à réduire les effets négatifs de l'arrivée des troupeaux sur les activités agricoles des cultivateurs :

- la mise en défens de cultures ;
- les parcs de nuit pour garder plus efficacement les troupeaux ;
- les banques fourragères pour retenir une partie du bétail en zone intermédiaire ;
- des points d'eau pour l'utilisation des ressources fourragères des zones de hauteur ;
- compte tenu de la forte demande en matière de santé animale, le projet a mis en place un volet de formation et d'appui aux groupements d'éleveurs.

*La création de comités paritaires sous la houlette de la haute administration locale*

Face aux conflits persistants, le projet a progressivement pris en compte la nécessité d'une gestion de la transhumance. En 1995, l'État guinéen met en application un code pastoral : certains articles de ce texte prévoient la création de structures chargées de gérer la transhumance. Suite à des conflits importants en 1995, le gouverneur de région, sur proposition du projet, décide en 1996 de la création de comités de gestion de la transhumance, regroupant des représentants des communautés d'éleveurs et d'agriculteurs. Ce sont des structures paritaires composées d'un nombre égal d'agriculteurs et d'éleveurs, respectivement au nombre de trois ou quatre par comité. Ils ont pour fonctions la gestion négociée des conflits liés à la transhumance entre agriculteurs et éleveurs et la gestion de l'espace, en vue de son utilisation pour l'agriculture et pour l'élevage.

*Un dispositif institutionnel à deux échelles*

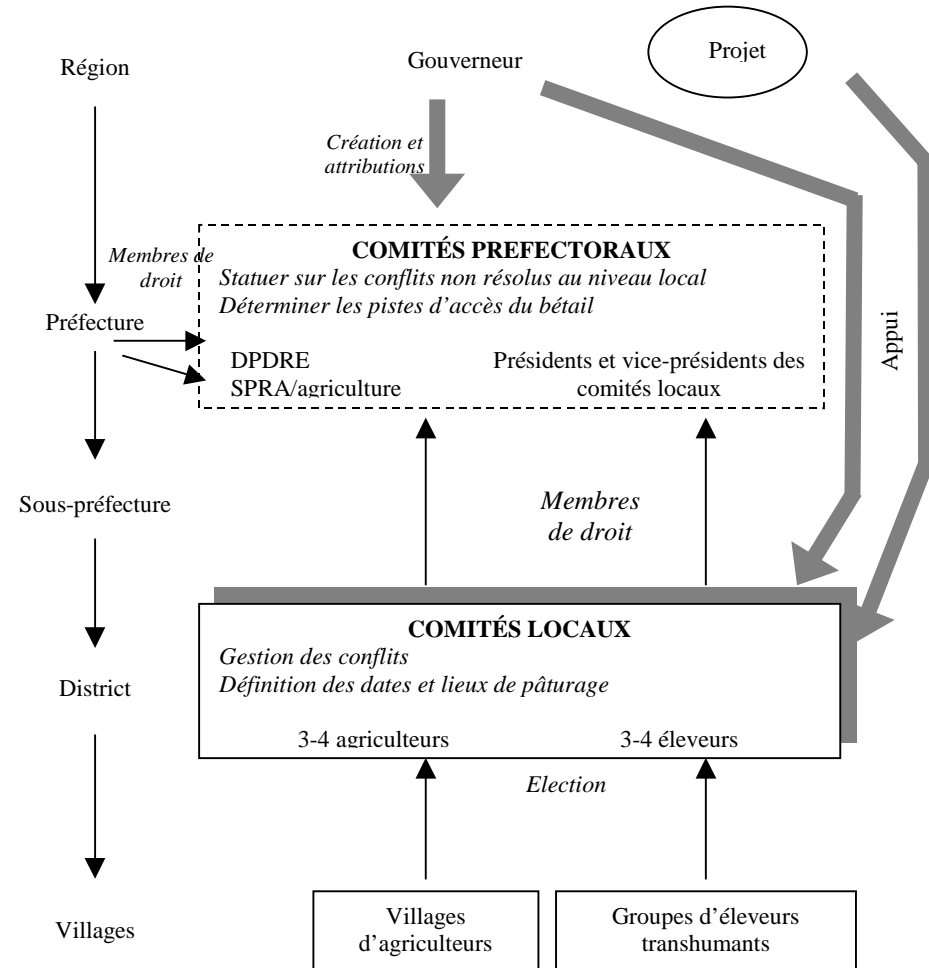
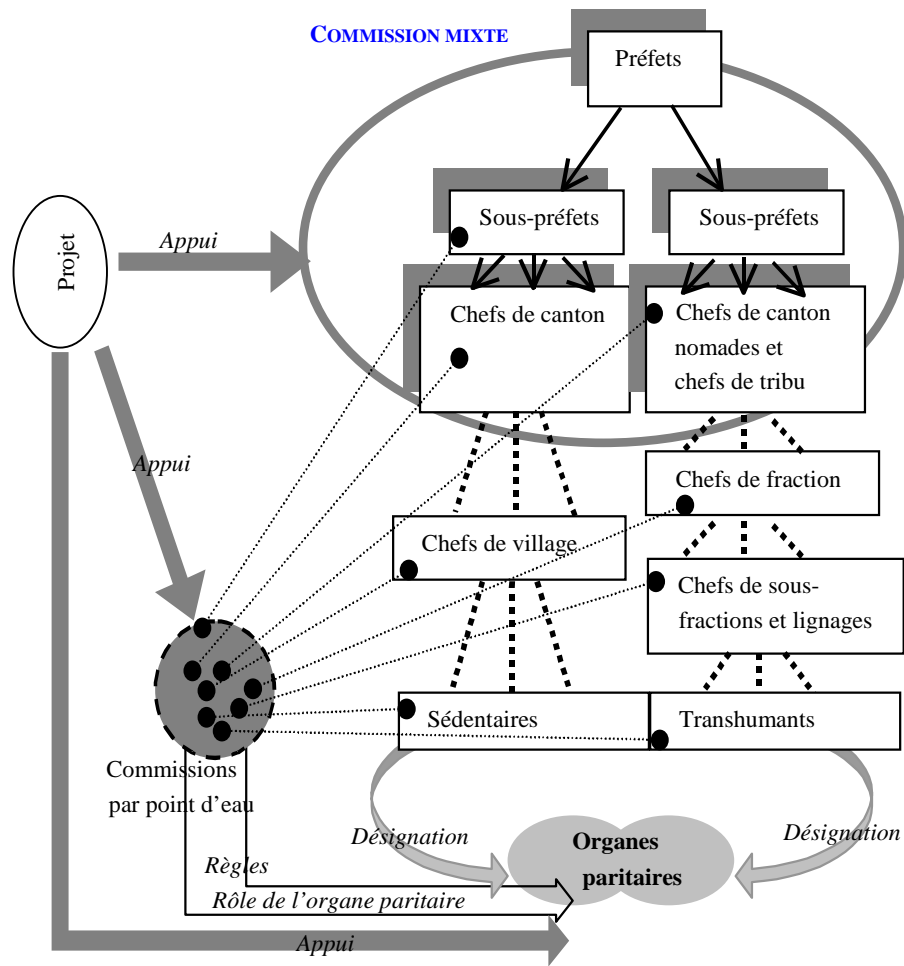
Deux niveaux sont prévus dans la décision du gouverneur :

- **Les comités locaux** sont des structures paritaires composées d'agriculteurs et d'éleveurs à l'échelle de plusieurs villages, parfois d'un district. Les premiers comités ont été mis en place à la suite de sensibilisations faites par le projet. Par la suite, ils sont apparus à la demande d'agriculteurs dans les plaines et, de plus en plus souvent, d'éleveurs dans les zones intermédiaires ou de départ, qui adressent une demande écrite à l'autorité locale (sous-préfet, président de CRD). Cette dernière la transmet au projet avec avis favorable. Les membres du comité sont élus par les agriculteurs et éleveurs concernés par le territoire d'intervention du comité, au cours d'une assemblée générale présidée par le sous-préfet ou le président de CRD, et en présence du projet. La durée du mandat de ces structures paritaires est de deux ans.

## SCHEMAS DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS DE GESTION PARITAIRE

*Tchad oriental*

*Guinée maritime*



- **Les comités préfectoraux** ne sont pas des structures paritaires, et sont composés des services techniques préfectoraux de l'agriculture et de l'élevage et des présidents et vice-présidents des comités locaux. Ces comités préfectoraux ont été créés dans une optique de légitimation de l'existence des comités locaux vis-à-vis de l'administration locale. Ils ont eu jusqu'à présent une activité réduite. Pour ces raisons, les comités préfectoraux ne feront pas l'objet d'un examen approfondi ici.

**Dans ce dispositif, les comités locaux sont la pièce maîtresse** : ils sont chargés de gérer les conflits, de définir certaines règles (dates d'arrivée du bétail dans les plaines, lieux de campement et de pâturage du bétail dans ces zones) et de les appliquer.

### **La mise en place d'un dispositif paritaire à différentes échelles au Tchad oriental**

- ***L'enjeu économique du pastoralisme***

La région du Tchad oriental, vaste de plus de 200 000 km<sup>2</sup>, couvre un gradient climatique allant du prédésertique, avec moins de 100 mm de pluie par an, à un climat soudanien au sud, avec presque 1 000 mm de précipitations. Les pluies sont concentrées sur trois mois environ, les mois de juillet et août étant les plus arrosés. Le reste de l'année correspond à une longue saison sèche, qui est d'autant plus longue que l'on va vers le nord.

**Trois grands types de zones agropastorales** peuvent être distingués : les zones pastorales au nord, les zones centrales avec une présence villageoise et agricole forte et les zones au sud, peu densément occupées et où coexistent villages et grands transhumants pendant la saison sèche. Aux systèmes de production sédentaires, se superposent des systèmes transhumants aux degrés d'amplitude variant de quelques kilomètres à plus de 700. La transhumance permet d'exploiter en saison des pluies la partie Nord, sahélienne, qui présente alors des pâturages d'excellente qualité nutritive. Pendant cette saison, le Sud, inondé, est impraticable et impropre à l'élevage. En saison sèche, les pâturages sahéliens sont quantitativement limités et leur accès est restreint par la grande rareté des points : l'essentiel de l'abreuvement des troupeaux est assuré par des mares et des puisards. Une grande majorité des troupeaux descend au Sud, où les pâturages sont abondants et les ressources en eau plus nombreuses, bien qu'inégalement réparties.

**L'élevage est considéré comme la deuxième ressource du pays.** Le cheptel du Tchad oriental représenterait les deux tiers des effectifs nationaux. La densité de population est très faible, de 1,3 hab/km<sup>2</sup> en moyenne ; dans les zones où la densité agricole est « plus forte », elle est de l'ordre de 7 à 10 hab/km<sup>2</sup> seulement. Pourtant, la pression sur les ressources-clés est réelle, et les conflits entre sédentaires et transhumants préoccupants.

- **Sécuriser la mobilité de l'élevage, par des aménagements hydrauliques et une gestion des points d'eau**

*Une entrée technique : la réalisation d'aménagements hydrauliques*

Le projet Almy Bahaim (« De l'eau pour le bétail »), financé par l'Agence française de développement, a pour finalité la **sécurisation de la mobilité de l'élevage** par des réalisations d'hydraulique pastorale. Dans la première phase (1995-1999), le point de départ de la démarche a été technique, puisqu'il s'agissait de réaliser une centaine de points d'eau pastoraux (puits pastoraux et surcreusements de mares). Puis, un second temps dans cette démarche a été l'appui à la gestion des infrastructures pastorales : ces activités ont touché non seulement les points d'eau, mais également les axes de transhumance. La deuxième phase du projet s'inscrit dans la continuité de cette démarche.

*L'enjeu de sécurisation du droit d'usage pastoral des points d'eau*

L'hypothèse de départ du projet était que les règles et pratiques existantes étaient suffisantes pour la gestion et l'entretien des puits. Cette hypothèse a été confirmée dans les zones pastorales du Nord, où il existe des règles précises de gestion des points d'eau et des accords entre groupes sociaux, fondés sur des événements historiques. En revanche, dans la partie centrale du Tchad oriental, des situations conflictuelles plus ou moins graves étaient observées, traduisant une concurrence accrue sur l'accès aux ressources. En particulier, les transhumants perdaient des droits d'accès à des points d'eau historiquement pastoraux. Au vu de ces tendances, la **sécurisation du droit d'usage pastoral** est apparue comme une condition nécessaire à la sécurisation de la mobilité de l'élevage. Pour ce faire, le projet a accompagné la mise en place d'un processus de **gestion paritaire**, où sédentaires et transhumants ont un poids égal dans la définition et la mise en œuvre des règles de gestion de l'infrastructure pastorale et des ressources qui l'environnent.

*Des instances de production des règles : les commissions par point d'eau*

Pour la mise en œuvre du processus paritaire à l'échelle de chaque point d'eau, la recherche d'un aval des autorités, tant coutumières qu'administratives, s'est avérée indispensable. Ainsi, la première étape a consisté à réunir les responsables (préfets, sous-préfets et chefs coutumiers) par sous-zones à problématique homogène, pour discuter des principes de la démarche. Une fois le point d'eau réalisé, le projet cherche à identifier tous les utilisateurs potentiels. Avec l'autorité administrative (le sous-préfet), le projet finalise la composition d'une **commission du point d'eau**, qui regroupe les représentants administratifs et coutumiers des usagers sédentaires et transhumants. La composition de cette commission n'est pas forcément paritaire, les transhumants pouvant déléguer plus de représentants que les sédentaires<sup>1</sup>. Cette commission établit les **règles** d'utilisation du point d'eau et des ressources environnantes. Elle n'a pas de rôle permanent, mais constitue un

---

<sup>1</sup> Voir plus loin la question de la représentation des groupes d'usagers.

espace ponctuel de négociation qui permet d'aboutir à des règles consensuelles autour d'une infrastructure donnée.

*Des instances d'application des règles : les organes paritaires*

Puis les sédentaires d'un côté, et les transhumants de l'autre désignent un ou plusieurs représentants (en nombre égal) qui constitueront l'organe paritaire. Ces représentants ne sont pas forcément des chefs administratifs ou coutumiers. Cette désignation est effectuée après la tenue de la commission, dans un espace de temps permettant la concertation nécessaire au sein de chaque communauté. **L'organe paritaire** est chargé de veiller au quotidien au respect des règles établies par la commission du point d'eau. C'est à lui qu'est remise officiellement la **gestion** du point d'eau par la Direction de l'hydraulique.

*L'appui à une instance préfectorale de gestion des conflits*

Parallèlement, le projet a appuyé un travail de sécurisation des axes de transhumance à l'échelle de la préfecture d'Abéché. Une commission s'était constituée spontanément. Présidée par le préfet, elle est composée des sous-préfets (nomade et rural), ainsi que des chefs de canton (sédentaires) et chefs de tribu (nomades). Elle avait pour but de « résoudre les conflits entre agriculteurs et éleveurs ». Cette **commission préfectorale** (« commission mixte ») relève également, d'une certaine manière, du principe paritaire, du fait de la présence équivalente en son sein des chefs sédentaires et nomades. Le projet a appuyé le travail de cette structure, en particulier sur la prévention des conflits : 360 km de tronçons d'**axes de transhumance**, potentiellement conflictuels, ont ainsi été délimités et matérialisés sur un rayon de 40 km autour de la ville.

## **La réalité des instances paritaires créées**

- **Des structures fonctionnelles et reconnues...**

Les comités de gestion de la transhumance en Guinée maritime, les organes paritaires de gestion des points d'eau ou la commission mixte au Tchad ont fait preuve, depuis leur apparition, d'une fonctionnalité réelle fondée sur les éléments suivants :

- Ces instances paritaires permettent une négociation explicite entre les groupes d'usagers. Leur succès aux yeux des paysans réside dans le fait d'atténuer la tension des conflits par le règlement à l'amiable.
- Les comités de gestion de la transhumance en Guinée assurent une indemnisation effective et directe des agriculteurs par les éleveurs<sup>2</sup>. Ce mode de résolution des conflits favorise une évaluation plus objective des dégâts, ainsi que la réduction des coûts récurrents, puisque l'administration locale n'intervient plus dans la négociation.

---

<sup>2</sup> De 1996 à 1999, les comités ont réglé 592 conflits pour une valeur négociée de 16 506 300 francs guinéens, soit environ 66 000 FF.



- De la même manière au Tchad, l'activité de la commission mixte a permis un respect effectif des axes de transhumance et une diminution de la fréquence et de la gravité des conflits.

Ces structures paritaires jouissent, qui plus est, d'une reconnaissance institutionnelle réelle. En Guinée, elles sont devenues incontournables pour les autorités administratives locales, elles sont reconnues par les ayants droit fonciers, chefs de terres et autorités coutumières impliquées dans la gestion des espaces pastoraux. Elles sont saluées positivement par les projets d'aménagement des bas-fonds rizières et sont tenues pour interlocuteur indispensable par les commissions d'usagers des bas-fonds. Au Tchad, les organes paritaires de gestion des points d'eau jouissent d'une reconnaissance officielle liée à l'implication de l'administration dans la démarche dès sa conception. Des organes paritaires ont été mis en place par la commission mixte préfectorale sur des puits faisant l'objet de conflits. La remise officielle, appuyée par un procès-verbal cacheté de l'administration, joue un rôle symbolique important. La commission mixte préfectorale, quant à elle, dispose d'un statut officiel et a été félicitée par le président tchadien. Des commissions similaires ont été créées par la suite dans d'autres préfectures (hors Tchad oriental).

Enfin, dans les deux expériences, ces instances paritaires ont introduit une sensibilisation à la sécurisation de la mobilité de l'élevage et une reconnaissance positive du rôle de la transhumance, souvent perçue par les décideurs politiques et par les projets, comme un problème.

- ***...mais d'une efficacité et d'une autorité variables***

De manière générale, les instances paritaires restent encore des structures fragiles et dépendantes de l'appui du projet : les comités de gestion en Guinée et les organes paritaires au Tchad nécessitent l'appui institutionnel du projet pour renforcer leur autorité. La commission mixte au Tchad reçoit un appui financier du projet. Bien que les montants soient relativement peu élevés (moins de 10 000 FF par an), cela peut entamer à terme la viabilité de l'action de cette structure.

En Guinée, l'existence des comités constitue une perte de pouvoir et un manque à gagner réel pour l'administration locale. Face aux tentatives de récupération, par l'administration, des prérogatives de gestion des conflits, les membres des comités déplorent ne pas disposer de pouvoir suffisant pour faire appliquer les décisions prises. L'élargissement de la négociation au sein des groupes d'usagers agriculteurs et éleveurs entame aussi le rôle des autorités coutumières et des chefs de terre. Par ailleurs, ces structures sont parfois contournées par différents acteurs : des agriculteurs, membres des comités, se font souvent corrompre par les éleveurs pour modifier les règles négociées par les deux parties, certains éleveurs maintiennent ou rétablissent des alliances avec l'administration locale pour court-circuiter les comités...

Au Tchad, la commission mixte pâtit parfois de la double casquette de ses membres, autorités coutumières et responsables de l'administration locale, qui tentent de s'arroger à la fois le rôle de définition des règles et celui de leur application. A l'échelle des points

d'eau, certains organes paritaires n'ont qu'une existence fictive. Enfin, dans un cas comme l'autre, les conflits persistent et de nouveaux sont peut-être apparus avec l'émergence des instances paritaires<sup>3</sup>.

Ce succès, parfois relatif, des instances paritaires requiert un regard plus approfondi sur les enjeux qui peuvent miner à terme la viabilité de ces structures.

## LA PARITE : UN MECANISME DE CONCERTATION PLUS QU'UN MODE DE REPRESENTATION

---

### La parité, une méthode de concertation

- ***Les intérêts et stratégies divergents des acteurs locaux***

Contrairement à ce que le schéma paritaire pourrait laisser supposer, les usagers des ressources pastorales ne correspondent pas à deux communautés homogènes, mais bien à une diversité d'acteurs au sein de ces deux groupes, dont les intérêts et les stratégies divergent. A cette hétérogénéité, il convient d'ajouter la position souvent particulière de l'administration locale, des autorités coutumières et religieuses, parfois des organisations agricoles ou encore des projets. **La parité n'est de fait pas une grille de lecture de la réalité.**

En Guinée, les différents groupes d'éleveurs n'ont ni les mêmes enjeux, ni les mêmes stratégies. Pour les propriétaires de grands troupeaux, la création des comités marque une perte de prestige social et de leur monopole dans la gestion de l'utilisation des plaines, alors que les propriétaires de petits troupeaux auront un accès facilité aux plaines. Les notables agriculteurs et chefs de terre voient dans l'apparition des comités, une perte de pouvoir et une diminution des ressources perçues (la cola<sup>4</sup>) liées à la transhumance, alors que pour les bénéficiaires d'aménagements hydroagricoles et les exploitants de coteaux, les comités constituent une sécurisation de leurs récoltes et un remboursement effectif des dégâts aux cultures. Par ailleurs, l'accès aux aménagements techniques du projet crée une ligne de fracture au sein des agriculteurs, les bénéficiaires d'aménagements ayant tendance à privilégier une négociation individuelle avec certains éleveurs.

Les alliances individuelles entre éleveurs et agriculteurs sont fréquentes. Des agriculteurs sont prêts à recevoir tel éleveur s'il est seul, même en saison de culture. Il n'est également pas rare de voir des éleveurs cautionner auprès des agriculteurs le renvoi d'un autre éleveur ou groupe d'éleveurs. Un éleveur disait en 1998 à une localité qu'il serait prêt

---

<sup>3</sup> En Guinée, le suivi des conflits par le projet montre, en effet, un accroissement de leur nombre. Toutefois, il semble prématuré pour l'instant d'imputer ce phénomène directement à la présence des structures paritaires. D'autres facteurs explicatifs peuvent aussi être avancés comme, par exemple, un recensement des conflits par le projet plus précis aujourd'hui qu'au début de l'intervention.

<sup>4</sup> La cola signifie, dans ce contexte, un don symbolique offert par les chefs coutumiers éleveurs aux chefs de terre pour l'utilisation des plaines pendant la saison sèche.

à rembourser tous les dégâts sur les cultures et aménagements, si le village n'accueillait pas d'autres éleveurs. Il peut également arriver que les membres du district, ou des commissions d'usagers qui ont investi les comités, tentent de les utiliser pour récupérer la gestion de la transhumance, ou défendre les intérêts exclusifs des usagers des périmètres aménagés.

Au Tchad oriental, la diversité des éleveurs transhumants est très marquée. Les petits transhumants restent toute l'année dans une même région. En saison des pluies, leurs déplacements ne dépassent pas 50 ou 100 km. Ces éleveurs, pour la plupart, cultivent et développent des alliances privilégiées avec les sédentaires qu'ils côtoient et desquels dépend l'accès à la terre. Les moyens transhumants ont tendance à séjourner plus longtemps au Nord en saison des pluies et pendant le posthivernage pour profiter des pâturages d'herbacées annuelles. Dans les zones à densité agricole plus forte, ils font ainsi des arrêts de dix jours à un mois, exploitant des pâturages et des points d'eau communs aux sédentaires. Les grands transhumants, au contraire, n'exploitent que les eaux de surface et rejoignent rapidement le Sud pour ne pas être bloqués sur les étapes où les mares tarissent rapidement : dans les zones « agricoles », ils ne sont que de passage.

De la même façon, les sédentaires ne constituent pas un groupe homogène : beaucoup sont éleveurs, et ont donc des stratégies d'accès aux points d'eau et de préservation de pâturages. Mais les autres, pratiquant un élevage de case, n'ont pas le même rapport de concurrence sur les ressources pastorales vis-à-vis des transhumants.

- ***La mise à plat des enjeux communs, fondement de la démarche paritaire***

Malgré la diversité d'intérêts et de stratégies, des enjeux communs entre les deux types d'usagers, pour une gestion concertée des ressources pastorales sont réels. Ces enjeux communs constituent le fondement de l'approche paritaire qui est, avant tout, une démarche de concertation et de négociation. Ces enjeux communs sont aussi bien la sécurisation de la transhumance et de la production agricole, que les complémentarités entre les deux systèmes de production.

Cette complémentarité ne renvoie pas seulement à des aspects techniques d'intégration entre l'activité agricole et celle d'élevage (valorisation de la fumure et des sous-produits agricoles), mais elle s'inscrit aussi dans les échanges économiques, commerciaux et sociaux entre les différents groupes. C'est le cas fortement en Guinée maritime, mais aussi au Tchad oriental où les sédentaires du sud de la forêt sèche, de part leurs cultures de décrues, ont des intérêts complémentaires des transhumants. Les transhumants utilisent les résidus de sorgho en tant que pâturage, moyennant un paiement monétaire aux sédentaires ; les sédentaires font transporter leurs récoltes par les transhumants, lesquels sont rémunérés en céréales.

La présence du projet crée aussi un enjeu commun d'accès aux aménagements techniques. En Guinée, ces enjeux communs sont renforcés par le transfert du pouvoir de l'administration aux comités permettant de réduire les montants versés par les éleveurs et d'assurer une indemnisation effective aux agriculteurs.

- **Les risques de bipolarisation issus de la démarche paritaire**

Au Tchad, cette démarche a été mise en œuvre également dans des zones où la densité et la pression agricole sont moins fortes, les conflits sédentaires-transhumants moins fréquents, les échanges économiques importants et les deux groupes sociaux non totalement dissociés. La mise en place d'organes paritaires dans un tel contexte, risque de favoriser ainsi une bipolarisation encore peu marquée. Un chef de tribu, dans la zone sud, l'exprimait de la façon suivante : « *Je vous demande d'éviter de faire la différence entre sédentaires et transhumants. Cessez avec la ségrégation !* » (Morovich, 1999). Par ailleurs, dans ces mêmes zones, au sud du Tchad oriental, la notion de parité masque d'autres disparités qui ne sont pas prises en compte dans le mode de désignation actuel des organes paritaires. Sur plusieurs points d'eau, par exemple, les conflits potentiels cités par les membres de structures paritaires, concernent les tensions entre chameliers et éleveurs bovins qui ont des modes d'utilisation des mares différents.

### **Une représentation introuvable ?**

- **La difficile représentation des communautés**

La diversité des acteurs au sein de chaque communauté rend difficile la représentation par trois ou quatre personnes de l'ensemble des intérêts en présence. Cette difficulté de représentation est accentuée par le phénomène de mobilité des transhumants, notamment au Tchad oriental, en raison de la forte amplitude des déplacements. Les transhumants sont des utilisateurs temporaires des points d'eau et, s'adaptant aux aléas des productions de pâturages, ne les utilisent pas de façon systématique chaque année. Les types de transhumance varient d'amplitude de quelques kilomètres à plusieurs centaines et les périodes de passage sont très étalées dans le temps. Pour pallier l'absence physique des grands transhumants pendant la majeure partie de l'année, le projet a fondé leur représentation sur des petits transhumants, en raison de leur appartenance au même groupe socioethnique. Toutefois, la représentativité de ces petits transhumants se pose : l'agriculture tient une place importante dans leur système de production et leur accès à la terre est dépendant des terroirs villageois, sur lesquels ils sont installés et avec lesquels ils ont intérêt à maintenir une alliance forte...

L'organisation sociale des communautés accentue les difficultés de représentation. L'organisation des éleveurs au Tchad en tribus, fractions et campements, renvoyant à autant de stratégies de transhumance, ne permet pas leur représentation réelle au sein des organes paritaires. En Guinée, les hiérarchies sociales au sein des groupes d'éleveurs amènent plutôt les chefs de lignage à être membres de comités, alors que ce sont les jeunes et les bouviers qui « gèrent » de fait la transhumance. Par ailleurs, la désagrégation de l'organisation lignagère et coutumière dans les zones de plaines et de bas-fonds en Guinée maritime, liée aux mécanismes de différenciation socioéconomique rapides et à l'évolution accélérée des systèmes de production agricole, mine la cohésion sociale des groupes d'agriculteurs et affaiblit la représentativité de leurs membres au sein des comités.

- ***L'hypothèse du poids « égal » difficile à appliquer***

Un principe de base du dispositif paritaire est que le nombre de représentants des deux communautés soit égal, afin de contribuer à une égalité des forces dans la représentation, les prises de décision et l'implication des deux parties. Au Tchad, les premiers organes paritaires mis en place n'étaient composés que de deux personnes (un sédentaire et un transhumant). Le temps passant, et les enjeux sans doute de mieux en mieux mesurés par les communautés, les nouveaux organes paritaires ont vu leurs effectifs augmenter (jusqu'à 12 membres). Cette augmentation provient des transhumants qui tendent à nommer un représentant par sous-groupe social (par fractions, sous-fractions ou sous-divisions de la tribu), les agriculteurs s'alignant sur le nombre de représentants transhumants. En Guinée, la même augmentation du nombre de membres dans les comités paritaires a été constatée : elle résulte de l'intégration de membres de l'administration (chefs de district). Toutefois, cet accroissement du nombre de membres des comités n'affecte pas leur composition paritaire.

Face aux difficultés (lourdeur de la structure paritaire) que dessine cette évolution, se pose la question de savoir si la parité doit s'appliquer forcément à la représentation, ou plutôt surtout aux mécanismes de prise de décisions. Se pose également la question de savoir si la prise en compte des intérêts d'un groupe d'acteurs passe obligatoirement par la délégation de représentants au sein de l'instance paritaire. Enfin, si la représentation de tous les intérêts en présence s'avère nécessaire au sein des instances de production des règles, il n'en va pas obligatoirement de même pour les instances chargées de l'application de ces règles, tels les organes paritaires au Tchad.

- ***Des modalités de représentation qui se cherchent***

Le recours à l'élection en Guinée pour la création et le renouvellement des comités, ne permet pas d'assurer la représentation de tous les intérêts. Elle aurait, par ailleurs, tendance à favoriser le contrôle par les autorités administratives locales, présentes au moment de l'élection. A l'inverse, le mode de désignation des membres des organes paritaires au Tchad reste opaque. Bien que des critères de présence sur le point d'eau et de participation effective à la gestion, au sein de l'organe paritaire, aient été définis par le projet, ce mécanisme favorise dans certains cas, la désignation de personnes influentes, au détriment de personnes présentes sur le point d'eau en permanence. Mais c'est surtout la composition des commissions par point d'eau qui pose question, puisque l'administration y joue un rôle direct.

## UNE EFFICACITE LIMITEE DANS LA CLARIFICATION DES REGLES

---

### **Les modalités antérieures de gestion des ressources pastorales remises en cause par la compétition sur l'accès aux ressources et la fragilisation des systèmes de contrôle**

- ***La gestion par les autorités coutumières et l'administration locale en Guinée***

Les règles en matière de gestion de la transhumance, jusqu'au moment de l'intervention du projet, étaient fondées sur des relations de « tuteur et son étranger », entre les ayants droit fonciers agriculteurs et les chefs de lignage d'éleveurs transhumants. Elles n'étaient pas le produit de concertations larges entre ces deux communautés, mais dictées par l'almamy (chef coutumier) ou le chef administratif en place (sous-préfet, maire du PRL<sup>5</sup>). Ces relations dépendaient plus de la capacité des éleveurs à acquérir la protection de ce chef local. Sous la Première République, il suffisait aux éleveurs transhumants de trouver une cola (têtes de bétail, lait et beurre) pour le maire du PRL, pour être assurés de l'absence de problème majeur durant leur séjour sur les plaines cultivées. Le maire dictait à chacun les règles en vigueur pour la campagne en cours. Cette gestion s'inscrivait en continuité de la période coloniale où le chef de canton, généralement aussi chef coutumier, détenait un pouvoir fort et absolu. A l'avènement de la Deuxième République, le sous-préfet a continué à jouer ce rôle.

L'apparition de nouvelles institutions politiques, telles les collectivités décentralisées en 1992, mais aussi l'émergence d'organisations socioprofessionnelles en lien avec les projets (groupements d'éleveurs, commissions d'usagers de plaines), modifient cette organisation du pouvoir. Les modes de gestion de la transhumance sont progressivement remis en cause par ces nouvelles instances qui revendiquent une implication dans la définition des règles. Les CRD tentent de reprendre les prérogatives des sous-préfets en s'appuyant sur leurs domaines de compétences. Les commissions d'usagers des bas-fonds revendiquent de nouvelles règles de gestion de la transhumance face aux enjeux d'entretien et de gestion des aménagements hydroagricoles.

Dans un contexte où l'extension des surfaces cultivées et des cultures de contre-saison ou pérennes, la privatisation croissante des terres agricoles, et la mainmise grandissante des urbains et des sociétés étrangères sur les plaines, augmentent la compétition pour l'accès à l'espace et rendent obsolètes les pratiques antérieures ; ces évolutions institutionnelles accroissent l'incertitude sur les instances contrôlant l'accès aux ressources, et les règles censées s'appliquer.

L'émergence des structures paritaires devait contribuer à une renégociation et clarification de ces règles. Toutefois, il apparaît que si une gestion des conflits de type paritaire, réunissant de manière ad hoc les représentants des agriculteurs et des groupes d'éleveurs

---

<sup>5</sup> Pouvoir révolutionnaire local, dernier échelon de la hiérarchie politico-administrative sous la Première République.

concernés, était une pratique antérieure, l'existence d'espaces de négociation et de production des règles, impliquant les deux grands types d'usagers, relève plus d'une innovation institutionnelle introduite par la création des comités paritaires.

• **Les règles et pratiques d'usage au Tchad oriental**

Les règles coutumières sur la gestion des ressources pastorales sont plus ou moins mêlées au droit musulman. D'une façon générale, les droits acquis sur la terre sont liés à sa mise en valeur : la mise en valeur par l'agriculture étant beaucoup plus visible que par l'élevage, les droits sur des terres agricoles sont ainsi beaucoup plus nets et marqués que sur des zones de pâturage.

Les pâturages (« la brousse ») appartiennent à tout le monde, de même que les mares naturelles. L'eau ne peut être refusée à personne (pour boire ou pour abreuver un troupeau). Cependant, il existe des droits sur les points d'eau :

- Les « puits traditionnels » (réalisés par une communauté ou une famille) appartiennent à ceux qui les ont réalisés. Ces derniers ne peuvent refuser l'eau à une personne de passage. Mais ils ont le droit d'autoriser, ou non, une utilisation supérieure de 1 à 3 jours. Les puits modernes, pour lesquels un groupe a fourni une participation financière, sont appropriés de la même façon.
- Les « puits de l'État » (réalisés par l'État ou par un projet, sans participation financière) « appartiennent à tout le monde ». Cependant, selon le territoire sur lequel ils ont été implantés, des droits d'usage prioritaire existent. Ces droits sont d'autant plus nets que la zone est clairement territorialisée. Dans le cas de certains puits très anciens, où les points d'eau sont rares, ces droits peuvent aller jusqu'à des droits d'exclusivité. Le chef (chef de tribu dans les zones pastorales, chef de village dans les zones villageoises) désigne un responsable chargé de la gestion du puits (régulation de l'accès notamment) et de son entretien.
- Sur les puisards, un droit d'usage prioritaire revient à ceux qui ont découvert en premier la zone de puisards et à leurs descendants.

Quant aux axes de transhumance, la culture y est interdite. Le berger est responsable du contrôle de son troupeau, et donc des dégâts éventuels qu'il provoque dans un champ.

Là où la pression sur les ressources devient forte, ces règles ne sont plus respectées. Certains axes de transhumance ont totalement disparu du fait de l'envahissement des cultures. Autre exemple, celui des points d'eau : des puits, des mares, et même des zones de puisards, sur lesquels des groupes de transhumants jouissaient historiquement d'un droit d'usage prioritaire, sont devenus inaccessibles au bétail, du fait d'un encerclement par les champs. Par ailleurs, lors de la transhumance, c'est habituellement le chef de campement qui négocie avec le chef de village, le droit de séjourner sur son terroir et l'accès aux pâturages et aux points d'eau. Lorsqu'un conflit se déclenche entre sédentaires et transhumants, s'il ne peut être résolu localement entre les deux communautés, c'est une commission de chefs (sédentaires et transhumants) qui vient favoriser un accord ou trancher si nécessaire.

La négociation de type paritaire n'est donc pas étrangère aux pratiques. Les « solutions » issues des conflits négociés deviennent des pratiques et font évoluer les règles. Par ailleurs, des concertations plus larges qu'une « rencontre entre chefs » existaient avant l'intervention du projet et constituaient des instances de production de règles, réunissant les usagers sédentaires et transhumants.

### **Un processus de renégociation des règles inachevé en Guinée**

- ***L'ambiguïté du rôle des comités***

Deux grandes attributions sont reconnues par tous aux comités, fonctions qu'ils assument effectivement : le règlement des conflits et la fixation des dates d'arrivée du bétail dans les plaines. Cependant, ces structures se sont attribuées d'autres prérogatives qui ont pu favoriser une modification des règles de gestion. Les comités se sont arrogés le droit de négocier, percevoir et répartir la cola traditionnelle, qui fait l'objet actuellement d'une monétarisation. Cette gestion de la cola est source de tensions fortes avec l'administration et avec les autorités coutumières qui, n'étant généralement pas directement membres des comités, ne reçoivent plus qu'une partie restreinte de cette cola. De la même manière, les comités interviennent de fait sur la gestion des parcours pastoraux, sans que la clarification des règles d'usage de l'espace ne leur ait été attribuée clairement – fonction qui n'est d'ailleurs remplie que partiellement par ces structures – et sans que les nouveaux droits créés par le projet n'aient fait l'objet d'une négociation au sein de ces instances paritaires.

- ***Les limites d'une démarche de gestion de la transhumance fondée sur une entrée technique***

Les conflits gérés par les comités renvoient à des règles d'usage de l'espace plus ou moins établies : périmètre non cultivé autour des points d'eau, respect des pistes de transhumance, interdiction de mise à feu des pâturages par les agriculteurs, interdiction de « divagation des champs » près des zones de passage des animaux, interdiction de divagation des animaux dans les plaines... Mais ces conflits renvoient aussi à des règles et des droits créés par le projet, en lien avec les aménagements techniques réalisés : parage des animaux dans les parcs de nuit, entretien des mises en défens, surveillance effective des animaux, réalisation d'aménagements pour le passage des animaux dans les bas-fonds, respect par les agriculteurs des emplacements définis pour les parcs de nuit...

Or, les aménagements techniques du projet n'ont pas fait l'objet d'une négociation préalable entre les différents usagers. Les mises en défens, ou l'établissement de parcelles fourragères, ont permis à certains grands agriculteurs ou éleveurs de développer des stratégies d'appropriation foncière, contribuant à une logique de privatisation du foncier et modifiant *a minima* les règles d'usage temporaire des pâturages par les différents groupes d'éleveurs, marginalisant également une partie des agriculteurs.

- ***Des comités amenés à gérer des conflits croissants***

Cette imbrication de droits d'usage établis et de nouveaux droits créés par le projet, sans processus de clarification des règles, produit une renégociation individuelle perma-



nente entre les membres du comité et l'agriculteur ou l'éleveur en cause. L'augmentation du nombre de conflits recensés par le projet, à travers l'activité des comités, pourrait en partie provenir de cet enchevêtrement de règles et des zones d'incertitude qu'une telle situation peut générer. L'absence de schéma d'aménagement pastoral avant la mise en place des réalisations techniques du projet, et l'absence d'instance spécifique de légitimation des nouveaux droits créés par le projet, et de clarification des règles d'usage des espaces pastoraux, rendent difficile l'application des règles par les comités et amènent ces structures à essentiellement gérer des conflits. Enfin, cette situation facilite un contournement des décisions émises par les structures paritaires par les acteurs ayant un accès privilégié au foncier ou proches du pouvoir local.

### Les limites du processus de clarification des règles au Tchad

- **Une définition des principes de gestion avec les autorités : la légitimation de la démarche**

La démarche préconisée par le ministère de l'Élevage reposait sur l'hypothèse que la gestion d'un point d'eau passait par une appropriation de celui-ci par un groupe. Dans les zones centrales du Tchad oriental, les usagers sont multiples : les sédentaires (et les petits transhumants) sont permanents, alors que les grands transhumants sont très temporaires, et non réguliers. Ces usagers appartiennent de plus à des groupes sociaux bien différenciés, certains ne se rencontrant jamais. Dans un tel contexte, faire de l'appropriation du point d'eau par un groupe une condition, n'aurait fait que renforcer la tendance à la récupération des infrastructures par les sédentaires, avec lesquels la mise en œuvre d'une démarche de regroupement et de cotisation est plus aisée. L'accent a donc été mis sur la **gestion** des infrastructures pastorales, qui constituent un **patrimoine commun** à tous les éleveurs (actuels ou potentiels).

Pour amorcer le processus de sécurisation pastorale des nouveaux points d'eau, le projet a organisé des rencontres réunissant les autorités administratives (préfets et sous-préfets) et coutumières (chefs de canton et chefs de tribu). Elles avaient pour objectif de permettre une implication des autorités, dont l'aval était nécessaire avant l'instauration d'un travail à l'échelle de chaque point d'eau. Une fois définis la vocation pastorale des points d'eau et leur statut de patrimoine commun à tous les éleveurs, les chefs ont clarifié leurs règles d'usage :

- garantir de façon permanente un accès des animaux aux points d'eau ;
- ne pas cultiver autour des points d'eau déjà existants situés sur les axes de transhumance ;
- délimiter les axes de transhumance et les aires de stationnement dans les zones à forte densité agricole ;
- ne pas cultiver dans un rayon de 5 km autour du point d'eau. Les chefs (nomades, comme sédentaires) et les administrateurs se sont retrouvés unanimes sur l'imposition de cette règle, les débats tournant autour du nombre de kilomètres à fixer. Cette règle,

bien que peu réaliste, répondait au souci des chefs de prendre des mesures qui éliminent les conflits autour des futurs points d'eau.

Avant d'élaborer des règles pratiques de gestion, ces réunions ont plutôt contribué à impliquer les autorités locales et à aboutir avec elles à des accords de principe, nécessaires à la mise en place d'un appui à la gestion à l'échelle de chaque point d'eau.

- ***La négociation des règles dans le prolongement des pratiques locales***

Le projet a joué un rôle d'acteur à part entière dans la négociation au sein des réunions par grandes zones homogènes, visant à établir les accords de principe présentés ci-dessus. Cependant, son rôle dans la production des règles par les commissions par point d'eau a été celui d'animateur et de facilitateur de la mise en place d'un espace de concertation, pour que les représentants sédentaires et transhumants puissent clarifier les règles d'usage pastoral des points d'eau. Dans l'application pratique de cette démarche, des bémols sont toutefois apparus, l'équipe du projet ayant pu, dans certains cas, imposer certains termes de la négociation. Deux grands types de situation se dégagent selon que la négociation au sein des commissions par point d'eau a eu pour effet de renforcer (ou prolonger) des règles pratiquées localement, ou au contraire de les bouleverser.

Il ressort que les propositions correspondant aux usages pastoraux déjà existants ont connu une mise en application réelle sur le terrain, les règles définies officialisant les pratiques. Dans ces cas, les organes paritaires, mis en place à l'issue de la négociation au sein de la commission par point d'eau, sont reconnus et légitimes. Certaines règles sont venues s'ajouter aux usages habituels. Elles concernent surtout les questions de sécurité (liées aux risques de noyade pour les mares) et de qualité de l'eau (interdiction de jeter des branchages dans les mares par exemple). Dans ces situations également, l'organe paritaire a joué un rôle en cas de conflit ponctuel, en instaurant des régulations nouvelles telles, par exemple, des règles de priorité et d'éloignement rapide des troupeaux après abreuvement en cas d'affluence.

Néanmoins, les règles définies en trop fort décalage par rapport aux usages existants du point d'eau sont restées lettres mortes. Par exemple, la question de l'éloignement des champs par rapport au point d'eau ne trouvait aucun écho dans les pratiques des sédentaires et s'avérait rigide et peu réaliste. Dans les faits, c'est au cas par cas que les limites des cultures ont été déterminées, en fonction de l'utilisation déjà existante de l'espace et des droits déjà établis. Dans certaines situations, le projet a cherché, parfois avec maladresse, à bouleverser trop profondément les pratiques. C'est le cas par exemple sur des puits existant depuis longtemps (puits publics), où des droits exclusifs s'étaient instaurés. A l'occasion de la réhabilitation (ou de la réalisation d'un nouveau puits au même emplacement), le projet a voulu instaurer une négociation pour une gestion paritaire. Les sédentaires ont refusé la remise en cause de leurs acquis au profit de petits transhumants. Ce refus des sédentaires s'est également retrouvé dans un cas où le projet a cherché à remettre en cause la limite des zones cultivées, jugée trop proche d'une mare. Le déplacement des champs a été rejeté en bloc par les agriculteurs. Ces échecs sont toutefois à imputer aux tentatives d'introduction de nouvelles règles par le projet, en décalage avec les modes

établis d'appropriation et de gestion du point d'eau et ne relèvent pas, en soi, d'un problème lié au paritarisme.

## LES INSTANCES PARITAIRES PEUVENT-ELLES FAIRE APPLIQUER LEURS REGLES ? LA QUESTION DU SYSTEME D'AUTORITE

---

### **Le système d'autorité des structures paritaires**

Le système d'autorité sur lequel reposent les règles édictées par les structures paritaires constitue sans doute l'une des clefs de voûte de leur efficacité et de leur viabilité. L'application effective de ces règles dépendra de la légitimité de ce système d'autorité et notamment des modes de relations entre les instances paritaires et les différents pouvoirs locaux.

- ***Un système d'autorité hybride, en recomposition et en évolution permanente en Guinée maritime***

Les comités de gestion de la transhumance s'appuient sur des sources de légitimité diverses reflétant l'évolution du système d'autorité local dans la zone :

- une légitimité coutumière en perte de vitesse, apparemment plus rapide dans la communauté des agriculteurs, que dans celle des éleveurs (chefs de lignage ou fils de chefs de lignage, autorités religieuses...);
- une légitimité politique d'anciens responsables ou de responsables actuels de l'administration (ancien maire de PRL, chefs de districts, anciens fonctionnaires...);
- dans une moindre mesure, une légitimité « développementiste » de nouveaux leaders. Elle est issue de l'émergence, suite aux actions de projets et à l'évolution socio-économique de la région, de leaders plus jeunes, ayant acquis une formation technique et organisationnelle (membres de commissions d'usagers, responsables de groupements ou de coordinations d'éleveurs...).

Cette alliance entre légitimités coutumière et politique donne une autorité certaine aux comités. Cette autorité est en apparence peu discutée, dans la mesure où la gestion des conflits correspond aux normes de redistribution locale. Mais elle reste très fluctuante en fonction des enjeux de pouvoir locaux, et notamment de l'existence ou non d'une concurrence ouverte entre comités et administration locale.

- ***Un système d'autorité à double détente au Tchad oriental***

Au Tchad, les chefs de canton constituent l'autorité coutumière sur des territoires donnés et des populations sédentaires. Les chefs de tribu, parallèlement, sont l'autorité coutumière, sur des bases lignagères, de groupes de transhumants. La chefferie traditionnelle a été profondément remaniée pendant la colonisation, et les Français l'ont utilisée pour « l'administration » des populations. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, tous ces chefs sont employés par l'administration locale, sous l'autorité des sous-préfets. Ils

sont entre autres chargés de récolter l'impôt. Cette double fonction de la chefferie engendre de fortes ambiguïtés.

La commission mixte préfectorale bénéficie ainsi à la fois de la légitimité coutumière et de la légitimité étatique. Il en est de même pour les commissions par point d'eau. Mais au regard de la contestation croissante de certains chefs, on peut penser que les organes paritaires issus des commissions n'ont qu'une légitimité limitée. La légitimité coutumière est progressivement remise en cause, et variable d'un chef à l'autre. Les chefs de tribu en particulier sont de plus en plus contestés par les transhumants : ces derniers leur reprochent de ne pas défendre leurs intérêts, mais plutôt de répondre à des stratégies politiques locales au bénéfice des populations sédentarisées proches et de jeux d'alliances locales. Les chefs de canton ont parfois cherché à imposer des règles, lors des commissions, en désaccord avec les agriculteurs. Dans ce cas, l'organe paritaire n'est pas légitime aux yeux des sédentaires.

Bien que la légitimité des chefs réside dans la coutume ou dans la fonction administrative, leur implication dans les instances de production des règles reste une condition nécessaire à tout processus de négociation locale. Cependant, cela ne suppose pas qu'ils soient obligatoirement membres des organes paritaires.

### **Un rôle de l'administration à géométrie variable : contrôle, arbitrage ou logiques individuelles ?**

- ***Le problème politique créé par l'émergence des comités paritaires en Guinée***

Avant la mise en place des comités de transhumance, le rôle d'arbitrage sur les conflits était assuré par des instances de l'État, notamment les sous-préfets, présidents de districts, présidents de CRD, souvent aussi par des services de sécurité, comme la gendarmerie et la police. Il appartenait aux présidents de district ou aux sous-préfets de définir les modalités d'arrivée et d'installation des éleveurs dans une zone déterminée. En cas de conflits, suite à des dégâts des animaux sur des cultures, la victime se plaignait à ces autorités qui décidaient des indemnisations à payer. Souvent, il arrivait que l'éleveur paie plus que la valeur des dégâts commis, alors que seule une infime partie de ce montant parvenait à l'agriculteur.

La mise en place des comités émanant d'une décision du gouverneur, les échelons inférieurs de l'administration ont été obligés de les reconnaître officiellement, mais continuent de jouer parfois ce rôle « d'arbitrage » des conflits pour éviter de perdre les avantages financiers qui lui sont liés. Au départ, des conflits de compétence ouverts entre les comités et ces autorités ont surgi, puis l'administration locale a revendiqué un contrôle sur l'activité des comités. Cette évolution a été très variable en fonction des enjeux économiques et des ressources mobilisables sur le territoire de la sous-préfecture : la présence d'une compagnie minière, par exemple, a déplacé la concurrence entre sous-préfecture/CRD d'une part, et comités d'autre part, à une concurrence entre chefs de district et comités.

Si la stratégie du projet a été, dans un premier temps, d'assurer une autonomie aux comités, en s'appuyant sur les échelons supérieurs de l'administration, cette stratégie s'est modifiée face aux tensions constatées entre certains comités et les autorités locales. Le projet a alors joué en quelque sorte une médiation sur la base d'une reconnaissance mutuelle de la compétence des comités par l'administration locale, et du droit de regard de l'administration locale sur la gestion des comités. Toutefois, le risque de mise sous tutelle des comités par l'administration sous-préfectorale reste fort. D'une part, le rôle des autorités coutumières constitue de moins en moins un pilier sur lequel les comités pourraient appuyer leur autorité face à l'administration. D'autre part, la fonction d'arbitrage face à des litiges que ne pourraient résoudre les comités, devait être assumée par les comités préfectoraux, mais leur inefficacité ne leur a pas permis d'affirmer ce rôle, qui revient dès lors à l'administration sous-préfectorale.

• **Les limites de l'implication de l'administration dans la gestion paritaire au Tchad**

Au Tchad, l'administration locale interfère habituellement dans les questions de gestion des ressources pastorales lorsque se présente un conflit grave, qui n'a pu être résolu localement entre les belligérants. Sous-préfets, chefs de tribu et chefs de canton interviennent et tranchent, en particulier le montant des dédommagements à payer. Ce genre d'intervention engendre généralement des coûts importants, en taxes et amendes, mais aussi en « dessous de table » pour faire pencher la balance du bon côté. Les éleveurs, en cas de conflits, cherchent à éviter l'intervention coûteuse de l'administration.

La démarche du projet est fondée sur le constat qu'il existait « *un réel besoin d'État et d'autorité légitime pleinement reconnue, apte à ce que des décisions soient correctement prises, validées et exécutées* »<sup>6</sup>. Cette analyse renvoyait aux hypothèses suivantes sur le rôle attendu de l'État :

- « veiller à ce que les parties concernées soient réellement impliquées dans l'établissement des règles »<sup>6</sup> ;
- « authentifier les décisions arrêtées, signifiant ainsi leur conformité avec la politique nationale »<sup>6</sup> ;
- « assurer le suivi au niveau de l'exécution ».

Ce triple rôle de l'État, à la fois garant-médiateur, arbitre et force de coercition pose question quant à sa mise en application. Certains éléments tendent à montrer que l'administration locale a joué le rôle attendu. A l'échelle de la préfecture d'Abéché, la commission « mixte » a fourni un travail considérable, à la fois dans l'arbitrage (en fixant les limites des axes de transhumance), dans la mise en œuvre (matérialisation) et le contrôle (vérification et sanction en cas de non respect). En raison de la forte diminution des conflits, l'activité de la commission est jugée primordiale par les transhumants. Dans le cas des points d'eau, l'administration n'a pas encore eu à jouer le rôle de force de l'ordre, en appui aux organes paritaires, pour faire respecter les règles établies consensuellement.

---

<sup>6</sup> Marty A., janvier 97, rapport de mission, IRAM, 45 p.

Elle a cependant joué un rôle en tant que garant du processus de négociation, et parfois arbitre.

Mais l'administration, ou ses agents, défendent aussi des intérêts propres, peu explicites, difficilement conciliables avec le rôle d'arbitre. A titre d'exemple, certains membres de la commission évoquée précédemment, à savoir un sous-préfet et des chefs de tribu ont, après avoir travaillé au sein de la commission, organisé un véritable rançonnement à grande échelle des éleveurs transhumants au cours de la descente de transhumance.

## LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS PARITAIRES : QUELQUES ENSEIGNEMENTS

---

### **Créer une régulation effective... au sein des rapports de pouvoir existants**

Les instances paritaires au Tchad et les comités paritaires en Guinée créent de la régulation sur l'accès aux points d'eau et sur la gestion des parcours. Elles permettent au Tchad une stabilisation des règles et une réduction des conflits, ils produisent en Guinée une gestion plus pacifiée des conflits et plus équitable pour les agriculteurs et les éleveurs. Toutefois, la présence de ces instances ne peut, à elle seule, modifier fondamentalement les rapports de pouvoir existants. Elles restent incluses dans un contexte sociopolitique donné et ne peuvent empêcher les comportements opportunistes d'agriculteurs, ou d'éleveurs, ayant un accès privilégié au foncier et proches du pouvoir local. Ces structures ne modifieront pas non plus le rôle ambigu de l'administration locale, ou la tendance au contrôle par des élites urbaines ou des sociétés étrangères de parcelles de terres fermant l'accès saisonnier aux transhumants.

### **Inscrire dès le départ dans la démarche du projet, les questions d'élaboration des règles et de légitimité des instances de gestion**

Les démarches d'intervention présentées, différentes par le dispositif institutionnel paritaire mis en place, ont été toutes deux fondées sur le même postulat d'une entrée technique : création ou réhabilitation de points d'eau au Tchad oriental, aménagements pastoraux en Guinée maritime. Ce n'est que dans un second temps qu'a été mise à l'ordre du jour la nécessité de prendre en compte la gestion des infrastructures techniques – et donc les questions d'élaboration de règles de gestion des ressources et des infrastructures pastorales et celles de la légitimité des instances de production et d'application de ces règles.

Plutôt que remettre fondamentalement en cause l'entrée technique adoptée, il apparaît en fait nécessaire **d'atteindre un compromis** entre, d'une part les contraintes de décaissement du projet et les pressions des populations pour la réalisation d'investissements, et d'autre part la nécessaire implication des populations dans la localisation des aménagements techniques, et le processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles d'usage de ces aménagements. Cela suppose notamment de se pencher dès le départ sur les

règles en vigueur, les pratiques d'usages en accord ou en décalage avec ces règles, les instances de gestion déjà existantes, le système d'autorité de ces instances.

Par ailleurs, il importe de **clarifier le rôle du projet** dans cette démarche de gestion des ressources pastorales, par un processus de négociation en deux étapes :

- une première étape de négociation « tripartite », où le projet est partie prenante, sur la clarification de la démarche et des principes d'intervention impliquant l'administration locale, les autorités coutumières et les représentants d'usagers. Dans cette étape sont négociés les objectifs et conditions d'intervention du projet ;
- une seconde étape, où le projet crée un espace de concertation sur l'élaboration des règles et sur la mise en place d'instances d'application de ces règles, sans être partie prenante de cette négociation, mais plutôt animateur et médiateur.

Enfin, il apparaît vital pour le projet, non seulement d'identifier les règles et les sources de légitimité pour leur application, mais aussi de **mettre en place un système de suivi de la gestion des ressources et des aménagements pastoraux**, de manière à pouvoir analyser les effets de l'intervention. Il s'agit en particulier, de savoir si le dispositif paritaire a permis de faciliter et de légitimer la production des règles adaptées aux nouveaux enjeux, ou s'il n'amène qu'à multiplier les instances, les autorités et les règles, en accentuant la confusion et les opportunistes.

### **Établir des compromis acceptables avec l'État**

Les débats sur la gestion des ressources renouvelables insistent sur la différence entre une gestion décentralisée, où les prises de décisions sont du ressort des populations et de leurs représentants, et une gestion déconcentrée « participative », où l'on reste dans une logique de contrôle de la transhumance par l'administration ; une participation accrue des populations étant encouragée localement. Tout en affirmant que seul un transfert effectif de prérogatives peut permettre une gestion durable, ils soulignent la réticence de l'État à toute perte d'autorité.

Dans les contextes sociopolitiques évoqués, la mise en place de dispositifs de gestion, qu'ils soient ou non paritaires, ne peut s'inscrire dans un choix clair et tranché en faveur de l'une ou l'autre option. Les deux expériences présentées montrent la nécessité d'inscrire ces dispositifs sur un compromis, peut-être instable, mais acceptable à la fois par l'administration locale, qui n'est pas dépourvue de toutes ses prérogatives, par les autorités coutumières, dont le rôle est reconnu, par les usagers qui ont accès à un espace de négociation, et par le projet qui poursuit des objectifs d'efficacité technique et sociale.

L'enjeu dans ce domaine consiste à savoir si la mise en place progressive des collectivités locales décentralisées constituera, à terme, une opportunité pour faire évoluer ces situations de compromis vers un choix plus clair, en faveur d'une gestion subsidiaire et décentralisée des ressources. La décentralisation politique est un futur encore lointain en milieu rural au Tchad, mais le processus est bel et bien enclenché en Guinée, même s'il reste timide et ambigu. L'existence des CRD offre potentiellement des espaces pour délé-

guer la gestion des ressources pastorales aux instances d'usagers permettant peut-être à terme une évolution des rapports entre l'État et les populations rurales.

### **Cibler l'introduction d'instances paritaires à des contextes de concurrence entre groupes sociaux différenciés, sur l'accès aux ressources pastorales**

La mise en place d'instances paritaires de gestion des ressources pastorales ne s'applique pas à tous les contextes de transhumance. Les expériences évoquées soulignent la nécessité d'une dualisation ou polarisation marquée, se traduisant par des situations conflictuelles entre deux groupes sociaux différenciés, ayant des intérêts potentiellement divergents, en termes d'accès et d'usage des ressources, en lien avec leur système d'activité et de production. Ces intérêts divergents peuvent déboucher sur des conflits, mais aussi sur des enjeux communs, indispensables à une gestion paritaire. Ces complémentarités s'exercent aussi bien sur des aspects techniques entre systèmes de production, que sur des aspects économiques, commerciaux et sociaux.

L'existence de pratiques antérieures de négociation paritaire et, *a minima*, de gestion bicéphale des conflits constitue un terrain favorable pour renforcer, par l'introduction d'instances paritaires, les mécanismes antérieurs de régulation de l'accès et de l'usage des points d'eau, des pâturages et des parcours pastoraux.

### **Différencier les instances paritaires de production des règles et celles chargées de leur application**

Un processus de clarification et d'élaboration des règles, entre groupes transhumants d'éleveurs et groupes sédentaires, n'est possible que si des pratiques pastorales existent, et qu'elles sont en décalage avec les règles existantes. Le dispositif paritaire ne pourra pas être efficace dans les zones où les pratiques pastorales ont déjà été remises en cause, et que le rapport de forces entre agriculteurs et éleveurs, ou entre sédentaires et transhumants, est trop déséquilibré en faveur des premiers.

Il apparaît nécessaire dès lors de différencier les instances d'élaboration des règles et celles chargées de leur mise en œuvre. D'une part, ce ne sont généralement pas les mêmes personnes qui composent ces structures. D'autre part, l'instance de production des règles devra à la fois permettre la prise en compte des intérêts de tous les usagers, et bénéficier de la double légitimité coutumière et étatique. De ce fait, sa composition n'est pas forcément paritaire, même si le mécanisme de concertation sur lequel se fonde la négociation le reste. Par ailleurs, cette instance, tel que le montre le cas des commissions par point d'eau au Tchad, est une instance temporaire. À l'inverse, les instances paritaires chargées de la mise en œuvre des règles et de la gestion des conflits devront être pérennes, issues de ce processus d'élaboration des règles. Dans cette optique, la présence en leur sein d'autorités coutumières ou de responsables de l'administration locale n'est pas nécessaire, comme le montre la composition des organes paritaires au Tchad, ou même celle des comités paritaires en Guinée.



Enfin, il s'agit aussi de différencier le processus d'élaboration des règles d'usage d'une ressource, du statut ou du mode de gestion de cette ressource. Par exemple, les cas d'appropriation par un groupe d'usagers de points d'eau au Tchad oriental n'empêchent pas l'existence de règles de réciprocité sur l'usage de ce point d'eau entre les différents groupes de transhumants. Dans ce cas, la mise en place d'instances paritaires de gestion du point d'eau (chargée de la mise en œuvre des règles) apparaît peu justifiée et ne peut que contribuer à la confusion sur son rôle, voire même susciter des conflits locaux en remettant en cause le mode d'appropriation et de gestion de la ressource.

### **Confirmer l'implication de l'administration locale dans un rôle d'arbitrage**

L'arbitrage de l'administration locale dans les conflits non résolus par les instances paritaires chargées de leur mise en œuvre et de la gestion des conflits reste, dans les contextes sociopolitiques évoqués, nécessaire à la viabilité du système d'autorité des instances paritaires. C'est le rôle dont s'acquitte avec efficacité la commission mixte au Tchad, et dans une moindre mesure, l'administration sous-préfectorale en Guinée. Toutefois, les dispositifs actuels laissent entrevoir une évolution potentielle vers un mécanisme d'arbitrage paritaire entre l'administration et les usagers des ressources. La commission mixte au Tchad dispose d'une double légitimité coutumière et étatique. Les récentes évolutions en Guinée sont marquées par l'émergence d'instances sous-préfectorales ad hoc, chargées de l'arbitrage et composées de représentants des comités paritaires et de l'administration sous-préfectorale.

### **Prendre en compte des échelles supérieures à celles des instances paritaires locales**

Les expériences de dispositifs paritaires présentées se situent à une échelle locale. La définition ou renégociation des règles d'usage des ressources pastorales implique cependant la prise en compte d'échelles plus larges, car des acteurs extérieurs au milieu local ont une influence majeure sur la mobilité de l'élevage et la gestion de la transhumance. Il s'agit souvent de « tiers-absents » au processus de négociation, telles les sociétés étrangères exploitant les plaines en Guinée maritime, les projets orientés vers l'intensification agricole et l'aménagement des bas-fonds... Enfin, il convient aussi d'inscrire ces démarches paritaires dans les politiques régionales et nationales de l'élevage, mais aussi de les confronter aux réformes foncières qui peuvent modifier sensiblement les conditions d'accès et les modes de gestion des ressources pastorales.

## Bibliographie sélective

BARRAUD V., *Présentation de la démarche de sécurisation des infrastructures pastorales*, Abéché, projet Almy-Bahaïm, 10 p., 1997.

BARRAUD V., *La prévention des conflits agriculteurs-éleveurs : contribution du projet Almy-Bahaïm au séminaire national sur les conflits agriculteurs-éleveurs*, Abéché, projet Almy-Bahaïm, 9 p., 1999.

BARRAUD V., *La transhumance au Tchad oriental : une approche agropastorale*, Coopération française-VSF, 120 p., à paraître.

CHOUC L., DIALLO M., INTARTAGLIA D., BERTHOME J., *projet d'Aménagement de la transhumance : bilan et perspectives 1994-1999*, Conakry, ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Union européenne, 119 p., 1999.

CHOUC L., BERETE S., « Les logiques d'acteurs dans le projet *Transhumance en Guinée maritime* », in *Analyse des logiques d'acteurs dans les projets de développement*, Lyon, VSF, p. 37-53, 1999.

LAVIGNE DELVILLE Ph., *Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'Ouest francophone*, Dossier n° 86, IIED, 31 p., 1999.

LEDROIT P., DIALLO M., RENARD J.-F., DE MARTIN DE VIVIES F., *Étude de l'élevage transhumant dans le nord de la Guinée maritime*, Conakry, ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, Commission des Communautés européennes, 74 p., 1994.

MARTY A., *Rapport de mission sur le projet Almy-Bahaïm*, Montpellier, IRAM, 45 p., 1997.

MARTY A., *Deuxième rapport de mission sur le projet Almy-Bahaïm*, Montpellier, IRAM, 52 p., 1998.

MARTY A., BONNET M., *Étude de faisabilité de seconde phase du projet Almy-Bahaïm*, Montpellier, IRAM, 69 p., 1999.

MOROVICH Barbara, *Étude de cas sur la gestion paritaire des points d'eau*, Abéché, Projet Almy-Bahaïm, 38 p., 1998.