

QUAND LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EST IMPORTEE AU VILLAGE.

Un cas de mise en œuvre de la gestion participative des ressources naturelles au Mali.

Par Peter HOCHET¹

DRAFT – DO NOT QUOTE

Mots clés : Mali, Minyanka, Peuls, foncier, démocratie participative, diagnostics participatifs, projet de développement.

I. INTRODUCTION

Qu'il s'agisse des *Indirect Rules* britannique et hollandaise ou de la prise de conscience des administrateurs coloniaux français au lendemain de la Première Guerre Mondiale, l'idéologie du système de développement oscille depuis ses débuts entre promotion de la participation politique et imposition de l'orthodoxie économique libérale. Cependant, c'est au cours des années 70 que ce balancement s'exprime le plus clairement. D'une part, durant cette décennie, le système de développement se construit autour des Etats-nation, selon des stratégies de renforcement de la cohésion nationale et des modèles nationaux de développement. Les politiques mises à l'oeuvre ont davantage favorisé l'efficacité technico-économique et l'ampleur des projets que la participation et l'adhésion des populations qu'ils concernaient. D'autre part, dans une logique de stigmatisation de ce système, des mouvements solidaires et coopératifs tâchent de constituer l'idéologie participative comme seul horizon politique possible. Dans les discours les petits projets sont alors opposés aux lourdes structures productivistes et technocratiques. Ces premiers apparaissent comme étant seuls aptes à générer la participation des paysans à la prise en main de leur destin. Le mot d'ordre est alors : « putting the last first » (Chambers, 1983). Proches des discours de l'entre-deux-guerres et de *l'Indirect Rule*, l'originalité de la « culture participative » sera de s'appuyer sur une idéologie « populiste/misérabiliste » (Olivier de Sardan, 1996) et de se constituer comme « néo-tradition » (Chauveau, 1994).

Les discours qui promeuvent une approche participative se prétendent alternatifs par rapport à une tradition ancienne du système de développement qui serait non-participative et toujours menaçante. Cette néo-tradition tend à constituer le système de développement des années 60-70 comme une image-repoussoir, légitimant ainsi les nouvelles pratiques et discours participationnistes. Elle tend surtout à se parer de toutes les vertus sociales et politiques, et à développer une telle vision de son action et des sociétés auxquelles elle s'adresse que ses contradictions et limites ne sont guères l'objet de critiques constructives (Lavigne Delville, 2000).

Aujourd'hui la « culture participative » du système de développement est structurée par des rhétoriques et des outils qui tendent à s'imposer de manière standardisée à toutes les institutions de développement (ONG, consultants, institutions internationales, bureau d'étude, centres de recherches...). Autour du

¹Doctorant en anthropologie sociale. EHESS. Marseille. Associé au Gret dans le cadre du programme CLAIMS. 26 allée des Hauts Perrons FR-28000 Chartres. peterhochet@hotmail.com. (33)06.27.27.21.17.

réfèrent politique central de la « bonne gouvernance » sont articulés ceux de démocratie locale (*empowerment*) et d'appropriation locale des projets (*ownership*). Ces référents impliquent qu'un bon projet, qui voit donc ses financements régulièrement reconduits, est un projet à la définition duquel les destinataires participent mais aussi un projet qui favorise la mise en place de cadres plus généraux de participation aux politiques publiques locales (*local-level policy*).

En termes de méthode ces référents se traduisent par la promotion des *participative appraisals* présentées comme la panacée des méthodes de compréhension du réel des autres (Lavigne-Delville, Matthieu & Sellama, 2000) d'une part, et par la création et la promotion de cadres institutionnels favorisant la négociation entre les acteurs locaux d'autre part.

Par ailleurs, tout autant dans les pays du Sud que ceux du Nord, l'idéologie participative rencontre un cadre politique favorable dans la mise en place ou le renforcement de la décentralisation et un terrain d'application adéquate dans la gestion locale des ressources naturelles. Le télescopage de la culture participative, des processus de décentralisation et des questions de gestions des ressources naturelles aboutit au principe de mise en place d'institutions permettant aux usagers de se rencontrer et de négocier les règles et les normes de gestion des ressources.

Les intervenants en développement ont donc aujourd'hui à leur disposition une batterie d'outils rhétoriques et méthodologiques qui leur permettent d'obtenir des moyens matériels et financiers conséquents pour mettre en place l'idéologie participative. Nous ne sommes pas uniquement confrontés à des discours militants de démocratie participative, mais bien à des tentatives pratiques de mise en oeuvre de la participation politique.

Or, la mise en place d'un cadre institutionnel de gestion participative des ressources pastorales dans le sud-est du Mali montre que l'importation au village de la participation des populations à la définition de politiques locales et/ou de projets de développement ne va pas de soi.

- D'abord, en termes d'acteurs les promoteurs locaux de la participation entretiennent des relations complexes avec les rapports locaux de pouvoirs (élites locales, autorités traditionnelles, rapport à l'Etat, collectivités territoriales).
- Ensuite, en termes de construction de la citoyenneté locale, le projet politique participatif et le projet politique coutumier se fondent sur des valeurs dont l'articulation est problématique (Jacob, 2004).
- Par ailleurs, la mise en oeuvre concrète de la participation suppose la création de cadres sociaux de la négociation, qui sont toujours socialement définis (Strauss, 1993) et pose clairement la question des lieux, des procédures, des identités et des répertoires de normes (Comaroff & Roberts, 1981 ; Boltanski & Thévenot, 1991).

II. LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES PASTORALES DE LA COMMUNE DE KOURY : UN CAS D'ANTICIPATION DES REFORMES FONCIERES DU MALI.²

Au Mali, depuis 1991, la décentralisation est présentée comme un processus de retour du pouvoir au village. Dans ce sens les projets de développement tentent de mettre en place la gestion locale des ressources naturelles et foncières selon une logique participative. J'ai eu l'occasion d'étudier les pratiques d'un tel projet au cours de deux missions pour le programme de recherche CLAIMS (IRD-Réfo, GRET, IIED-Drylands).

Dans un premier temps, je présenterais le contexte politique d'intervention du projet. Ensuite, je vous décrirais le processus d'intervention du projet : contacts, analyses, actions. C'est à partir de ces deux

² Etude de cas tirée de Hochet P., (à paraître). *La gestion décentralisée de la commune de Koury : association agriculture/élevage, organisations paysannes et négociation dans le Minyankala (sud-est du Mali)*. Paris : éditions du GRET. Cette étude a été réalisé pour le GRET et IC-Sahel, Programme Jékasy dans le cadre de CLAIMS.

descriptions que nous serons en mesure de comprendre comment les discours participatifs et les interventions mises en œuvre dans ce sens ne produisent pas forcément de la participation mais contribue en outre au renforcement de l'Etat local et des élites (Ribot, 2003).

1. Emergence de l'association agriculture/élevage et rapport « agriculteurs » / « éleveurs »

La focale d'analyse est micro-régionale. Elle regroupe quatre villages qui partagent une histoire commune au moins depuis les débuts de la colonisation et qui sont aujourd'hui regroupés dans la commune de Koury, Cercle de Yorosso (Sud-est du Mali). Trois caractéristiques interdépendantes y sont structurantes : l'émergence de l'association agriculture/élevage dès les années soixante-dix, la mise en place d'organisations de soutien aux agriculteurs et aux éleveurs, l'intervention d'un projet de développement en matière de gestion des ressources naturelles.

La région du Minyankala est reconnue depuis les premières explorations européennes en Afrique de l'Ouest comme un terroir de production du coton. Suite à de nombreuses actions de développement économique organisées par les colons français depuis la fin de 19^e siècle, puis par la Compagnie Malienne des Textiles (CMDT) dès 1975, la moitié du coton malien y est aujourd'hui produite. Selon les analyses économiques classiques ce succès réside dans l'association de l'agriculture et de l'élevage diffusé par la CMDT afin d'équiper les paysans en moyens de labours et en fumure organique censés augmenter la production de coton. Or, j'ai montré ailleurs que cette association repose aussi sur l'installation des éleveurs peuls suite aux sécheresses des années soixante-dix³. Lorsqu'ils s'installent les éleveurs constatent l'intérêt des paysans pour les bœufs de labours. Un système de don/contre don de bœufs de labours se met alors en place entre les deux groupes. S'y échangent des droits d'accès aux ressources du terroir pour les Peuls contre des prêts de bœufs de labours pour les agriculteurs. Socialement et politiquement un tel système favorise la coordination des agriculteurs et des éleveurs autour de conventions et de négociations ad-hoc.

Au fil des années la rente cotonnière a permis aux agriculteurs d'acquérir des cheptels tant pour les labours que dans une logique de thésaurisation. Ils se sont organisés en Associations Villageoises (AV) puissantes qui gèrent la filière locale de production du coton, et en une Chambre d'Agriculture qui gère les relations avec l'administration (encore despotique) et les entreprises publiques.

Par ailleurs les éleveurs peuls ont consolidés leurs droits sur l'accès aux points d'eau, aux résidus de récolte, à certains espaces pâturables. Suite à la difficulté d'obtenir du sel, en 1982, ils ont mis en place une coopérative appelée Weltaré (en peul, « ce qui procure du bonheur ») pour obtenir des aides dans ce sens. Puis les aléas économiques et climatiques se sont succédés qui élargissent les activités de la coopérative à l'obtention d'aliment bétail, l'aide au paiement des dégâts des champs par les troupeaux, des prêts pour les événements sociaux, la revendication et la sécurisation d'infrastructures pastorales comme les pistes à bétail. Cette organisation est peule en tout point de vue : l'identité affichée, les objets qu'elle se donne, les cotisations comptabilisées en bœufs, son organisation interne.

En 1995, le Projet Suisse présent au Mali depuis la fin des années 80, restructure ses activités autour de la gestion durable des ressources naturelles à travers un programme homonyme (GDRN) au sein duquel sont articulés plusieurs volets d'action selon des principes participatifs. Le projet est fondé sur deux niveaux de participation.

- Une logique de diagnostic participatif pour comprendre les enjeux locaux et y adapter les interventions des volets d'action.
- Une logique politique qui vise à soutenir le processus de décentralisation et le retour du « pouvoir au village » en mettant en place des cadres locaux de gestion locale et négociée des ressources

³ Voir Hochet P., (à paraître).

naturelles : comités ad-hoc, conventions, investissement des collectivités territoriales émergentes, espaces de négociation, soutien aux organisations paysannes (OP).

C'est à travers l'appui aux organisations paysannes par le volet Environnement et Développement Paysan (EDP-Tyrneme) que le Projet Suisse est intervenu à Koury.

2. L'intervention du Projet Suisse à Koury

En 1995, les intervenants d'EDP-Tyrneme recensaient les organisations paysannes susceptibles de recevoir leur appui. Ils organisaient des réunions diffusant les thèmes du projet et invitaient les organisations à se faire connaître pour être sélectionnées. Dans la logique d'EDP, sont retenues les associations paysannes dont les « problèmes » peuvent être résolus par un appui socio-organisationnel.

2.1 Les besoins en aliment bétail comme épiphénomène de tensions ethniques

La rencontre entre Weltaré et EDP s'est établie sur un décalage classique dans le système de développement. Weltaré demande à EDP de l'appuyer dans l'obtention d'aliment bétail et EDP lui propose un appui socio-organisationnel. Alors que les préoccupations premières de Weltaré restaient l'obtention d'aliment bétail, dans la logique de son programme EDP lui propose un appui et des solutions qui sont présentées comme plus efficaces et pertinentes pour résoudre un problème de fond dont l'obtention d'aliment bétail serait une conséquence. Les discussions menées par EDP-Tyrneme avec les acteurs locaux aboutissent à la conclusion que la recherche d'aliment bétail par les éleveurs peuls aurait son origine dans les tensions entre « agriculteurs minyanka » et « éleveurs peuls » pour accéder aux ressources et à l'espace. Ces conflits auraient eux-mêmes leur source dans quatre dimensions.

- Une dimension économique : « Le croît du cheptel associé à celui des superficies agricoles » corrélatif au fait que tout les paysans de Koury associent l'agriculture à l'élevage.
- Une dimension politique : « Le renforcement du pouvoir peul » grâce à Weltaré (accointances avec l'administration, infiltration de la chambre d'agriculture pour contrôler les quotas d'aliment bétail).
- Le stéréotype selon lequel « le Peul est un homme double auquel on ne peut faire confiance ».
- Une dimension foncière : la tentative par les Peuls de sécuriser leur accès aux ressources pastorales stratégiques par des infrastructures (pistes, pâturages, aménagements hydrauliques).

Selon les intervenants d'EDP la combinaison de ces quatre aspects conduit à une sécurité restreinte des droits des éleveurs sur les ressources pastorales de Koury et aboutit à une recherche d'aliment bétail, faute de ressources naturelles suffisantes. En travaillant sur ces aspects, le renforcement des capacités institutionnelles des éleveurs leur permettrait d'en obtenir de manière plus efficace sans l'assistance directe d'un projet et de sécuriser durablement leur accès aux ressources pastorales locales. A partir de cette analyse se met en place la logique du projet qui aujourd'hui peut être résumé en deux grandes étapes : la réforme interne de Weltaré et la programmation du Schéma Pastoral du Cercle de Yorosso.

2.2 Travailler les identités

En réunissant les paysans sous une identité socioprofessionnelle commune au-delà des différences ethniques et du référent à l'autochtonie, les intervenants du projet pensaient tenir une clé pour résoudre les tensions autour de l'accès aux ressources pastorales. Weltaré était perçue comme une organisation de renforcement du pouvoir peul qui pose problème et cristallise les tensions entre agriculteurs et éleveurs. Il s'agissait donc de la transformer en un espace de concertation des paysans du Minyankala réunis sous l'identité professionnelle commune d'agriculteurs, pour gérer, aménager et valoriser les ressources pastorales locales. La réforme mise en place par les intervenants d'EDP est une réforme identitaire. Elle repose sur le postulat selon lequel, quelle que soit leur identité, les paysans du Minyankala et notamment ceux de Koury associant dans leur grande majorité l'agriculture à l'élevage devraient adhérer à une organisation qui se présente comme celle des agroéleveurs. En adhérant à cette organisation, les paysans

mettraient de côté leurs différences sociales, ethniques et politiques. Le projet se propose ainsi de construire une forme de citoyenneté basée sur la pratique de l'agroélevage permettant de dépasser le clivage autochtone Minyanka « agriculteurs »/ étrangers peuls « éleveurs ».

Selon ce raisonnement, en tant qu'organisation spécifiquement peule, Weltaré était un vecteur fort de tensions, qu'il fallait transformer en vecteur de concertation en lui donnant une identité d'un niveau de rassemblement supérieur. Cette transformation s'est déroulée en quatre interventions :

- la première intervention d'EDP consista donc en l'abaissement des cotisations de 25000 à 2500 CFA, un prix convenable pour les agriculteurs ;
- corrélativement le bureau de Weltaré a été recomposé pour former une nouvelle organisation. Le président de Weltaré conserve son poste, tandis que les trente et un autres membres sont élus en alternant Peuls et Minyanka ;
- les autorités villageoises locales (chef de village et premier conseiller) et les membres du bureau de la Chambre d'Agriculture sont membres de la coopérative ;
- le nom peul « Weltaré » est remplacé par Coopérative des Agriculteurs du Cercle de Yorosso.

A travers ces réformes socio-organisationnelles, les fonctions de Weltaré ont été clairement réorientées vers des objectifs politiques :

- d'intégration social et politique des éleveurs peuls ;
- d'organisation de la participation des acteurs à tous les niveaux d'administration du territoire, depuis le village jusqu'au Cercle pour définir les aménagements pastoraux ;
- d'arbitrage des conflits dans le sens d'une régulation ad hoc des acteurs entre eux.

Au final l'intervention d'EDP a consisté à faire de Weltaré qui était une coopérative de soutien à l'activité économique pastorale une organisation politique. Dans cette logique et pour rendre la Coopérative des agriculteurs effective, le Projet propose de programmer le Schéma d'Aménagement Pastoral du Cercle de Yorosso.

2.3 Organiser la participation politique à la gestion des ressources naturelles

C'est dans le cadre du Schéma Pastoral que la Coopérative devient un outil de gestion participative des ressources naturelles. Dans une telle perspective la participation des populations à la définition des politiques locales de gestion des ressources pastorales est politiquement fondée sur :

- La programmation du Schéma aux différents niveaux d'administration du territoire par la Coopérative des Agroéleveurs, donc présentée comme émergeant des usagers concernés ;
- la coordination des multiples autorités présentes du Cercle au Village, constituant une organisation du gouvernement locale autour de la gestion des ressources naturelles.

Ainsi, dans les discours du Projet Suisse, grâce au noyau de représentation des paysans que devrait constituer la Coopérative dans chaque commune, la structure du Schéma permettrait aux acteurs concernés de se rencontrer et de se concerter pour produire des politiques locales de gestion de ces ressources.

C'est ainsi que dans chacune des neuf communes du Cercle ont été menés des forums au cours desquels les acteurs devaient formuler un diagnostic des ressources locales, proposer des mécanismes d'accès et de contrôle, identifier les pistes pastorales, les points d'eau, les pâturages, et proposer une gestion locale des conflits. Les résultats de ces forums ont été consolidés au niveau intercommunal, selon le découpage des Ex-arrondissements. Au niveau du Cercle, les résultats des forums ont été mis en cohérence avec les dispositions légales, le consensus organisationnel et les responsabilités des acteurs ont été renforcés. Suite à cette consultation ont été mis en place trois outils :

- les Comités de Surveillance Pastoraux aux niveaux villageois et communaux ;
- la programmation des aménagements de chaque commune et villages (points d'eau, pistes, pâturages) ;
- un « cadre de concertation » au niveau du Cercle, regroupant les élus, l'administration, les services techniques, les différentes organisations paysannes du Cercle dont la Coopérative des Agroéleveurs et la Chambre d'Agriculture sont les plus importantes.

L'intervention du projet a consisté à articuler une redéfinition identitaire (à travers la Coopérative des Agroéleveurs) aux différents niveaux d'administration du territoire prévus par l'Etat (à travers le Schéma Pastoral) pour constituer un cadre favorable à la négociation d'aménagements sécurisés et des différends relatifs aux ressources pastorales. Le tout aboutissant à la création d'une structure gouvernementale reposant sur une forme de citoyenneté et la coordination de différentes autorités.

L'ensemble Coopérative/Schéma Pastoral constitue ainsi une structure de gouvernement de l'accès aux ressources pastorales présentée comme une organisation de la participation politique locale. Tout un système d'institutions à vocation de substitution est donc créé par les intervenants du Projet Suisse. Les institutions participatives devraient remplacer les institutions coutumières.

Politiquement, une telle substitution se réalise selon une logique de confrontation entre deux modèles politiques différents. Il s'agit effectivement de remplacer ou de compléter les institutions du modèle politique villageois coutumier par celles du modèle participatif. Or, ces deux modèles sont chacun porteurs d'une culture politique qui définit entre autres, la nature des rapports de pouvoir à travers la frontière entre rapport de sens et rapport de force. Une telle définition est centrale pour construire la place du citoyen dans un rapport réflexif ou de sujétion par rapport au pouvoir.

III. METTRE EN PLACE DE NOUVELLES FORMES DE CITOYENNETE ET DE GOUVERNEMENT DES RESSOURCES

Le projet politique participatif a peu de commune mesure avec le modèle politique villageois et la culture politique africaine au cœur desquels une dimension despotique coexiste avec des principes moraux spécifiques. Les interventions du projet Suisse sont ainsi absorbées, en contradictions ou détournées. Je présenterais trois modalités par lesquelles le modèle participatif ne crée pas et ne peut pas créer de participation politique au village. La définition contradictoire de la citoyenneté, l'inscription dans les modes despotique de gouvernement des hommes et des ressources, et les tentatives de production réflexive de règle pour des objets normalement négociés, sont autant de points qui limitent la mise en œuvre pratique du modèle politique participatif.

1. Les limites de la citoyenneté « républicaine » au village

La reformulation de l'identité de Weltaré a été menée pour mettre en place une organisation qui permettrait de construire une citoyenneté adaptée à la production de politiques locales de gestion des ressources pastorales. La réflexion sur l'identité menée par le Projet pour résoudre les tensions locales ne manque pas de pertinence, mais ses résultats sont particulièrement limités.

1.1 Une citoyenneté non-pertinente

Suite à l'analyse des tensions entre éleveurs et agriculteurs de Koury, le premier mouvement des intervenants a été de prévenir de potentiels conflits ethniques en fusionnant de manière très républicaine les différences entre les acteurs dans une même identité. Tout comme l'appartenance à la République devrait gommer les différences et les conflits entre les citoyens, l'appartenance de tous les paysans à l'identité socioprofessionnelle « agroéleveur » devrait gommer les conflits dans l'accès aux ressources pastorales. Cette logique est peu adéquate aux relations politiques locales fondées sur l'articulation productive des différences et l'absence de prise en compte de l'identité professionnelle dans la coordination quotidienne des activités.

- Les travaux de Jean-Pierre Jacob (2004) au Burkina Faso et ceux de Jean-Pierre Chauveau (2002) en Côte d'Ivoire montrent bien que la Cité politique villageoise en Afrique de l'Ouest repose sur la reconnaissance et l'articulation du statut d'étranger. En effet, il ressort très clairement que la grandeur de la Cité politique se fonde sur l'accueil des étrangers utiles, c'est-à-dire ceux qui permettent de renforcer la communauté par un apport technique ou démographique. Dans le cas de Koury les éleveurs peuls ont été accueillis dans le cadre d'un besoin technique en boeufs de labours régulé par l'institution du don/contre don.
- Par ailleurs, la proposition d'une identité socioprofessionnelle est déconnectée des identités en jeu dans la coordination des paysans autour des ressources naturelles, qui se fonde sur des relations de voisinage des espaces de production. En effet, l'accès aux résidus de récolte qui sont une ressource stratégique pour les deux groupes, est fondé sur une négociation entre voisins et la catégorie morale du bon voisinage (« sigi bé dudiya »).

Là où les relations politiques se fondent sur l'articulation productive des différences, le projet propose l'effacement de celles-ci. Et l'identité de remplacement proposée ne correspond aucunement aux identités pertinentes dans la coordination quotidienne des usagers.

1.2 Une organisation de la citoyenneté productrice de défiance et de compromission

L'intervention du Projet Suisse et le processus impulsé par le Schéma Pastoral aboutissent à une articulation des bureaux de la Coopérative et de la Chambre d'Agriculture. En ce sens que la concertation organisée des paysans conduit à ce que certains membres d'un des deux bureaux soient aussi membres de l'autre. Mais les agriculteurs ne sont guère présents au sein de la Coopérative.

- La mise en avant de la Coopérative par le Projet, au détriment de la Chambre d'Agriculture, produit chez les membres de la Chambre un sentiment de regret. Ce dernier point est important dans la mesure où il favorise chez les agriculteurs et les éleveurs le sentiment que leur propre organisation n'est pas digne d'intérêt pour l'administration et le Projet. Ce sentiment d'abandon ne favorise pas l'envie de se dépenser dans une collaboration avec la Coopérative, objet de toutes les attentions. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les agriculteurs se sont investis dans la Chambre d'Agriculture pour s'opposer aux abus de l'administration. Bien que la Coopérative fasse usage du même argument, elle est perçue comme une institution objet de toutes les attentions des pouvoirs publics et du Projet Suisse au détriment de la Chambre.
- Par ailleurs, les agriculteurs perçoivent la Coopérative comme une organisation qui n'est pas « faite pour tous », dès lors qu'il faut payer une cotisation pour bénéficier de ses services. Ils soulignent volontiers que la Chambre peut offrir les mêmes services et qu'il n'y a pas de cotisation à payer. S'ils ont clairement compris que la Coopérative est aujourd'hui ouverte à tous et que les Peuls ont fait des efforts dans ce sens, le paiement d'une cotisation reste un argument de leur méfiance à l'égard de la Coopérative.

Les agriculteurs sont dans une situation ambivalente par rapport à la Coopérative : bien qu'ils aient assimilés l'évolution de Weltaré dans leur sens, la sélection économique et la préférence de l'administration pour la Coopérative au détriment de leur propre organisation les laissent septiques et méfiants sur les intentions des membres du bureau.

De leur côté les éleveurs ne se reconnaissent plus dans les objets et le fonctionnement de la Coopérative pour au moins deux raisons.

- L'abandon des services aux éleveurs, que sont l'octroi d'aliment bétail et le paiement des amendes, est identifié par les éleveurs peuls comme une perte de force de la Coopérative en laquelle ils ne sauraient placer leur confiance pour résoudre leurs problèmes ;
- La complexification des activités du bureau de la Coopérative, qui demande des formations spécifiques et la maîtrise des codes de l'administration et des intervenants en développement, participe

à l'élitisation du bureau par rapport aux membres de base. Les éleveurs expriment cette évolution par le fait que le représentant de Koury ne peut plus être considéré comme un Peul par les siens. Ce qui génère chez les éleveurs le sentiment d'être mal représentés.

La conjonction de ces deux processus est comprise par les éleveurs comme une sorte de compromission de la Coopérative par rapport aux objectifs qui furent à son origine. En cela les membres tendent à ne pas « se retrouver » dans la Coopérative des agriculteurs.

En somme, la mise en oeuvre des réformes socio-organisationnelles des associations agricoles et pastorales pour gommer des différences perçues comme potentiellement conflictuelles au profit d'une citoyenneté républicaine fondée sur l'activité professionnelle ne produit pas de sens chez les ruraux. Au contraire, moralement elle produit de la méfiance et de la déception, et socialement elle a conduit à l'élitisation des hommes forts du bureau de la Coopérative.

2. Le renforcement des élites villageoises et de l'Etat local

Dans le cadre de la consultation des populations lors des forums de 1997, les aménagements ont été définis au niveau local. Au cours du forum de l'arrondissement de Koury du 13 au 15 octobre 1997, le rapport du consultant mandaté pour les organiser mentionne la présence de 26 participants. Parmi eux sont présents une dizaine de Peuls, dont leurs représentants respectifs, deux services techniques, le gestionnaire local de la CMDT, le Sous-préfet, neuf conseillers villageois, le représentant des chasseurs de Koury, trois membres de la Chambre d'Agriculture. Deux questions se posent face à la composition de ce forum : qui parmi les participants est opérationnel dans la négociation des aménagements et comment sont-ils concrètement définis ?

2.1 Une consultation technique plutôt qu'une participation politique

De mes enquêtes menées en 2002 et 2003, il ressort que les acteurs opérationnels au niveau local pour négocier les pistes sont le Sous-préfet, en tant que représentant de la force de l'Etat veillant à l'application des décisions du Schéma Pastoral ; les représentants des Peuls, en tant que chefs des premiers campements installés dans la région depuis les années soixante-dix, qui négocient la sécurisation des pistes avec les chefs de villages et les notables de l'époque ; le premier conseiller villageois, en tant que substitut au chef de village. Nous touchons là à deux points.

- La négociation des pistes est une sécurisation de pistes déjà existantes mises à mal par l'évolution du contexte et le renouvellement des autorités au cours des dix dernières années.
- Les acteurs opérationnels au sein du Schéma Pastoral sont des hommes de pouvoir qui agissent au nom de la population du fait de leur position sociale et politique.

Ce qui est présenté comme un processus de concertation et de participation des paysans est plutôt une consultation technique. Les représentants de la population qui ont participé aux forums l'ont été pour dresser un bilan de la situation et proposer des voies de solution. Mais le tracé des pistes, la définition des aménagements hydrauliques, la mise en place du cadre légal (les règles de gestion et d'usage, la nature des sanctions) et politique (le contenu de la responsabilité des autorités et des usagers, les niveaux de tutelle) ont été décidés et entérinés au niveau des ex-Arrondissements et du Cercle et non à l'échelle des espaces concrets de gestion et d'usage que sont les villages.

En effet, d'après mes entretiens avec des paysans ayant leurs champs au bord des pistes et avec les éleveurs qui utilisent la mare Tona qui sera l'objet d'un vaste aménagement, les représentants de la population ont agité au nom de celle-ci sans que les ruraux soient véritablement au courant de ce qui a été décidé, encore moins qu'ils aient été associés à la définition concrète des aménagements et de leurs règles. La description qu'ils donnent de la situation montre que les aménagements leur apparaissent comme imposés par une force (l'administration, la mairie) et une volonté (le Projet) extérieures. En somme, s'il y a bel et bien eu une consultation technique efficace de la population qui aboutit à la mise en place

effective d'aménagement, il est cependant hasardeux de parler d'une participation politique des ruraux à la définition des politiques locales de gestion des ressources pastorales.

2.2 Coordination des autorités et imposition aux sujets-paysans

Le mode d'imposition des aménagements ne relève pas tant d'une concertation entre les paysans que d'une coordination des autorités des différents niveaux d'administration du territoire. Ainsi, dans le cas de la piste à bétail qui traverse le village de Koury, son effectivité repose sur un autre processus que celui de la participation des usagers à sa mise en place. Les caractéristiques de cette piste sont les suivantes.

- Il s'agit d'abord d'une piste des années quatre-vingt qui est réhabilitée. La définition de son tracé à été réalisée par une collaboration entre la Chambre d'agriculture, qui à l'époque était chargée de la gestion des pistes, et Weltaré.
- Avant la mise en place du Schéma Pastoral, elle est l'objet d'empiètements réguliers de la part des agriculteurs. Ils n'hésitent pas à couper les arbres portant le marquage des limites et à cultiver au milieu de la piste.
- A cette époque, mis à part la volonté des membres de Weltaré et du bureau de la Chambre d'Agriculture, le droit de soustraire une part de la brousse à l'agriculture durant l'hivernage n'est l'objet d'aucune exécution politique efficace. Il n'y a guère de référence qui permette de stabiliser la compétition entre les paysans.
- C'est suite aux forums de concertations sur les questions agropastorales que cette piste a été identifiée et que sa réhabilitation à été présentée comme nécessaire. Il apparaît que c'est au cours de ce processus de sensibilisation de toutes les autorités, depuis les chefs de villages jusqu'au préfet, qu'ont été mis en place des référents communs qui ont contribué à la stabilisation du jeu.

De cette caractérisation succincte, il ressort que l'enjeu majeur de cette piste à bétail était l'exécution politique des droits (*enforcement*) de soustraction du tracé à l'emprise agricole. A posteriori, la réussite du projet en la mise en place d'un cadre de référence commun a reposé sur :

- la sensibilisation des acteurs clés à la nécessité de mettre en place des pistes pastorales en les consultant sur leurs problèmes et les solutions à apporter ;
- la réhabilitation d'une piste déjà existante dans le paysage politico-foncier local ;
- une coordination des toutes autorités autour de l'exécution politique des droits concernant cette piste.

Il me semble que, dans le cas précis de cette piste, la réussite du projet à été de mettre en place une réelle coordination des autorités autour de la réhabilitation du tracé. La logique participative se réduit ici aux autorités et les usagers ont été plutôt relégués à une fonction consultative. Il s'agit d'une articulation des autorités qui impose aux sujets paysans les aménagements du territoire. Il y a la garantie d'une exécution politique des droits de soustraction de la piste à l'emprise agricole. La coordination des autorités entres elles autour des aménagements ne laissant en effet aucune voie de recours à qui refuserait les aménagements et notamment le tracé des pistes.

A travers son mode d'intervention le projet Suisse a largement contribué à renforcer le pouvoir des autorités locales plutôt que l'émergence d'une logique participative dans l'aménagement du territoire. Une telle démarche s'inscrit particulièrement dans la culture politique villageoise fondée sur la force et la crainte du pouvoir dans laquelle on observe une faible limite morale entre rapport de sens et rapport de force. Ainsi, dans ce processus les ruraux sont-ils constitués en sujets-paysans sans rupture avec les modes de fonctionnement de la cité politique du village au sein de laquelle les citoyens-sujets peuvent se prévaloir de droits mais doivent se soumettre à un pouvoir, ne sont pas des sujets participant aux processus par lesquels la société se réfléchit et se construit, les principes constitutionnels qui fondent la société ne sont pas à leur portée (Jacob, 2004).

En cela, le projet participatif tant politique que méthodologique est largement inséré dans les modes d'organisation des pouvoirs locaux et par les caractéristiques du modèle politique coutumier des villages africains sans aucune rupture politique.

3. Négociation, rapports de forces et conventions : l'accès aux résidus de récolte

Les politiques du Schéma Pastoral conduisent à la mise en œuvre de conventions communales de régulation de l'accès aux ressources. La production de ces conventions se déroule sous forme de négociation avec les acteurs concernés. La relation de négociation entre les acteurs et avec les pouvoirs est fondamentale dans la production du politique en Afrique de l'Ouest. D'une part, elle est moralement fondée sur une recherche continue de l'accord dans une perspective de maintien des relations sociales. Et d'autre part, elle est une manifestation sociale concrète du pluralisme des normes et de l'empilement institutionnel. La multiplicité des répertoires de normes et des institutions qui les portent soulève régulièrement la question de la coordination des acteurs autour d'objets communs et inscrit ainsi les acteurs dans un processus de négociation plus ou moins long et conflictuel.

Suite à la mésentente entre un éleveur et un agriculteur à propos de résidus, la nouvelle Coopérative des Agroéleveurs du Cercle de Yorosso, forte de son soutien par le Projet Suisse et des discours sur sa participation centrale au Schéma Pastoral du Cercle de Yorosso, mobilise les autorités administratives et communales pour mettre en place une charte sur l'ouverture des champs au pacage. Cette charte est établie en invitant dix-sept chefs de village accompagnés de représentants villageois des agriculteurs et des éleveurs. Estimant en commun que quatre mois sont suffisants pour faire les récoltes des céréales et du coton, la date du 31 décembre est arrêtée pour intégrer les champs à l'espace continu des pâturages de saison sèche. Après cette date, les exploitants qui ont besoin de leurs résidus doivent les mettre en tas, sinon ils sont *de jure* constitués en ressource publique pour les animaux.

Au vu de la date arrêtée, ces négociations se sont déroulées selon un rapport de forces favorable aux agriculteurs. En effet, c'est précisément de septembre à décembre que les animaux ont besoin de pâturer les résidus de récolte frais pour pallier la dessiccation de l'herbe avant de partir en transhumance aux alentours de... fin décembre et début janvier. Les champs sont ouverts au pacage au moment même où les Peuls transhumants quittent le terroir. De la même manière, les transhumants qui viennent du Nord du pays quittent leur région vers le mois d'octobre pour traverser Koury au plus tard à la fin de ce mois, qui trouve les agriculteurs en pleine récolte et les champs fermés au pacage des animaux. Cette charte qui a valeur de règle, puisqu'elle vise à interdire et permettre des actions spécifiques pour plus d'un individu, sécurise explicitement le droit d'exclusion des exploitants de parcelle face aux demandes des éleveurs.

Mais lorsque je demande aux éleveurs comment ils font pour pâturer les résidus de récolte en janvier, ils me répondent par des rires plutôt explicites et affirment qu'à cette date bien chanceux celui qui trouvera des résidus sur lesquels faire brouter ses animaux. Le pacage des animaux sur les résidus de récolte se fait durant toute la période des récoltes selon un processus de négociation fondé sur des relations de voisinage et l'appréciation moral de la qualité du voisinage, et une logique de préséance entre les usagers.

Dans ce cadre, la convention communale est une institution de régulation de la coordination autour des ressources pastorales qui demeure un discours et n'implique pas les nouvelles conduites escomptées à propos des résidus de récolte. Il ne s'agit pas de nier toute effectivité à cette règle, puisqu'elle permet de réguler les dégâts des champs en période de croissance des plantes cultivées à travers la date d'ouverture des champs à l'agriculture. Cependant elle peut servir de recours opportuniste à un agroéleveur qui souhaite remettre en cause une convention passée avec un agropasteur. L'agroéleveur peut en effet renvoyer l'agropasteur devant cette règle et lui demander des indemnités, alors que de manière informelle ils s'étaient mis d'accord sur leur coordination durant la période interdite par la charte.

En proposant des cadres de négociation sur des objets à propos desquels le mode de coordination des usagers n'est pas l'objet d'un discours réflexif, le projet suisse favorise l'expression de rapports de force. Les procédures sont en effet récupérées par le groupe politique en position de domination. Cet exemple

illustre particulièrement l'hypothèse selon laquelle, les diagnostics et les processus participatifs sont empruntés d'une réflexivité qui favorise chez les acteurs l'émergence de comportements stratégiques et opportunistes. Effectivement, alors que l'accès aux résidus de récolte est l'objet de conventions au sens de procédures intériorisées et naturalisées, entre acteurs inscrits dans des relations de voisinage et un partage de références morales communes, l'intervention du projet propose un cadre de réflexion pour produire une règle. Or, les agriculteurs y ont bien vu leur avantage et ont utilisés le processus participatif pour renforcer leur emprise sur une ressource stratégique au détriment des éleveurs.

IV. AU SUD : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTICIPATION PAR LE SYSTEME DE DEVELOPPEMENT

Mon hypothèse est que la culture et le projet politique participatifs constituent un corps de croyance récurrent dans le système de développement. C'est-à-dire qu'ils sont perçus par les développeurs comme des outils d'ingénierie sociale aptes à produire une société meilleure pour les paysans. Ces croyances ne favorisent pas chez les développeurs la prise en compte des pratiques politiques villageoises. Cette absence de reconnaissance des spécificités politiques locales et la perception technique des institutions participatives tendent à limiter la mise en œuvre d'une démocratie participative.

Nous avons relevés que le projet politique du Projet Suisse et le modèle politique villageois s'opposent au moins en trois points qui interrogent l'importation du projet participatif :

- D'abord, le modèle politique participatif propose une citoyenneté réflexive qui tente d'intégrer les acteurs dans les processus par lesquels la société locale se construit. Dans le cas d'une importation dans le contexte rural africain, la définition d'une telle citoyenneté touche aux limites du modèle politique villageois. De manière générale les citoyens villageois n'ont accès ni aux processus de réflexion et de construction de la cité politique ni aux principes constitutionnels de celle-ci. Jean-Pierre Jacob (2004) rappelle qu'ils sont enterrés à l'autel du sacré. Au-delà, cela pose la question des différents niveaux de citoyenneté qui sont articulés localement à la fois selon les acteurs et selon les objets. Ainsi, au village les statuts d'autochtone et d'étrangers sont des niveaux de citoyenneté articulés dans l'organisation de la production et dans la gouvernance des ressources naturelles. La recherche d'un gommage de cette différenciation conduit à des sentiments de défiance et contribue au final au renforcement des élites.
- Ensuite, l'inscription dans les modes despotiques de gouvernement des hommes et des ressources est un point caractéristique des interventions politiques au Sud. Lorsque les aménagements définis selon un processus participatif sont mis en œuvre et sont effectifs ce n'est pas du fait de ce processus. L'effectivité politique relève souvent d'une inscription dans les modes locaux de gouvernement qui justement ne sont guère participatifs. Ainsi, à Kouri la mise en œuvre de la piste pastorale est inscrite dans un mode despotique d'imposition des règles aux sujets paysans. La crainte du pouvoir et la force sont ici davantage à l'œuvre que la définition participative des politiques locales. Se pose ici clairement la question de la publicité participative et de ses rapports avec les modes concrets d'exécution politique. Se pose la question de l'arbre participatif qui cache la forêt despotique.
- Enfin, les tentatives de production réflexive de règles pour des ressources objets de convention et de négociation pose problème. A propos de certains objets les acteurs ne se coordonnent pas selon des règles objectives et des autorités mais selon des conventions sociales, au sens de procédures intériorisées et naturalisées (Douglas, 1999). L'introduction d'une démarche réflexive à propos de certains objets favorise l'émergence de comportements stratégiques et éventuellement opportunistes. Nous avons vu avec la convention communale sur les résidus de récolte que la production de la règle s'est déroulée dans un rapport de domination et favorise des stratégies opportunistes de la part de certains acteurs, sous protection de la règle mais en poursuivant dans le discours la logique conventionnelle.

Sans résumer la situation de développement participatif soulèvent ses points sans récurrents dans les cas de contact entre projets politiques et interrogent les projets de mise en œuvre de la participation et ses effets.

Ces trois points peuvent être le point de départ d'analyses ethnographiques approfondie de la question à travers l'inscription de tels projets dans l'histoire politique locale longue et leur absorption au profit du renforcement des élites locale sous couvert de démocratie participative, des formes diverses de citoyenneté qui sont concrètement à l'œuvre dans les espaces politiques locaux et leurs relations avec l'ancrage local de l'Etat, une ethnographie des processus de négociation perçus dans leur extension politique (définition de politique locales, définition de formes de citoyenneté, mobilisation de formes de capital social, etc.)

Enfin, au regard des manières de faire et des effets constatés de ces interventions réalisées au nom de la participation politique, la légitimité même du projet est à interroger.

Bibliographie

Boltanski L. & Thévenot L., 1991. *De la justification : les économies de la grandeurs*. Paris : Gallimard.

Chambers R., 1983. *Rural Development putting the last first*. London : Longman.

Chauveau J-P, 1994. « Participation paysanne et populisme bureaucratique » in Jacob & Lavigne Delville, 1994. *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*. Paris : Karthala. p. 25-60.

Chauveau J-P., 2002. *L'institution du tutorat entre autochtones et migrants et sa dynamique. L'économie morale paysanne, l'Etat, les rapports interethniques et la définition des droits fonciers en pays gban (CI)*. Communication dactylographiée. Workshop in Frankfurt, "Land rights and the politics of belonging in West Africa" 3/10-5/10/2002. 28 p.

Comaroff J.L. & Roberts S., 1981. *Rules and processes*. Chicago-London: University of Chicago. 293 p.

Douglas M., 1999. *Comment pensent les institutions*. Paris : la découverte/MAUSS. 177 p.

Hochet P., 2004. La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Koury. Association agriculture/élevage, organisation paysanne et négociation. Rapport de recherche Gret. *A paraître (septembre 2004)*.

Jacob J-P, 2004. *Gouvernement des ressources et gouvernement des hommes chez les Winye du Burkina Faso. Pour une ethnographie de l'action collective*, in « Gouverner les Hommes, gouverner la terre » *Autrepart*. Paris : Armand Colin.

Kassibo B., 1997. « La décentralisation au Mali : état des lieux. » *Bulletins de l'APAD*, n°14. Münster : LIT-Verlag.

Lavigne-Delville P., 2000. *Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique*. In Documents de travail de la Direction scientifique /Coopérer aujourd'hui, n° 09. Paris : GRET.

Lavigne-Delville, Matthieu & Sellama 2000. Les enquêtes participatives en débats : ambitions, pratiques, enjeux. Partis/Montpellier : Karthala/GRET/ICRA.

Ribot, J., 2003. *Re-emergence of Customary Authority in Africa: Challenges to Democratic Decentralization*. Concept paper for WRI's meeting about institutional choice. Washington.

Strauss A., 1993. *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*. Textes réunis et

présentés par Isabelle Baszanger, Paris: L'Harmattan.

Tamari Tal, 1996. *Les groupes d'artisans endogames au Mali*. Paris : Société d'ethnologie.

Thébaud B., 2002. Foncier pastoral et gestion de l'espace au sahel. Peuls du Niger et du Yagha burkinabé. Paris : Karthala/Nordic Consulting Group.