

REPUBLIQUE DU NIGER
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
SERVICE DE L'ELEVAGE

U S A I D
N I G E R

Associations Pastorales Nigériennes
Conception et Analyse Institutionnelles

Rapport Préliminaire - Numéro 6

James T. Thomson

Septembre 1981

Projet Gestion des Pâturages et Elevage

Tahoua, République du Niger

REPUBLIQUE DU NIGER
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
SERVICE DE L'ELEVAGE

U S A I D
N I G E R

Associations Pastorales Nigériennes
Conception et Analyse Institutionnelles

Rapport Préliminaire - Numéro 6

James T. Thomson

Septembre 1981

Projet Gestion des Pâturages et Elevage

Tahoua, République du Niger

Traduit de l'anglais

Par Gary Clark

AVANT- PROPOS

Depuis 1979, le Projet Gestion des Pâturages et Elevage (PGPE) mène des recherches importantes dans la région centrale de la zone pastorale du Niger. Le Projet a étudié de nombreux aspects de la production pastorale aussi bien que les contraintes qui s'y opposent actuellement, afin de proposer des recommandations appropriées sur l'amélioration de la production animale et donc du niveau de vie des éleveurs. On a acquis des connaissances approfondies sur la zone du PGPE grâce à ces recherches, et on est maintenant en train de s'en servir dans la planification de la deuxième phase du Projet, qui mettra à exécution les diverses interventions engendrées par la recherche.

Une conclusion qui sort de la recherche du PGPE est que la mise en oeuvre d'associations pastorales représente la stratégie la plus viable et la plus appropriée pour s'adresser aux problèmes auxquels la population pastorale au Niger doit faire face. Ces associations pourront entreprendre des activités dans une variété de domaines critiques (y compris la santé et la nutrition animales, la gestion des pâturages, la santé humaine, la construction de points d'eau, etc.), et elles assureront que la motivation pour le développement est bien enracinée dans les populations concernées.

Le rapport qui suit, préparé pour le PGPE par le consultant James T. Thomson, offre une analyse et une mise au point institutionnelles des associations pastorales. Il expose des mécanismes qu'on peut intégrer à la structure des associations pour les rendre aussi efficaces que possible en ce qui concerne la satisfaction des besoins ressentis par leurs membres, et en même temps pour minimiser le risque de conséquences négatives d'ordre social, économique, politique, ou écologique résultant des efforts de modifier les normes traditionnelles d'interaction et d'organisation. Les observations et les recommandations du docteur Thomson ont fourni une contribution importante à la formulation des règlements internes des associations pastorales du PGPE.

TABLE DES MATIERES

I. Introduction : Les Objectifs des Associations et l'Importance de la Flexibilité	1
II. Contraintes sur la Conception des Associations Pastorales	4
III. Une structure pour les Associations Pastorales: Choix et Modèles Conceptuels	10
IV. Extension des Services et Gestion des Pâturages	25
V. Financement des Activités des Associations	32
VI. Relations entre les Associations Pastorales, le Gouvernement, et le PGPE	34

I. INTRODUCTION : LES OBJECTIFS DES ASSOCIATIONS PASTORALES ET L'IMPORTANCE DE LA FLEXIBILITE

Les associations pastorales au Niger pourraient viser un ou plusieurs buts parmi trois. Premièrement, elles pourraient servir de véhicules pour l'introduction et l'organisation de techniques améliorées de gestion des pâturages, ceci pour contrebalancer la dégradation des pâturages (si en effet dégradation il y a) et/ou pour modifier les normes actuelles d'utilisation des ressources afin de permettre une augmentation de la production. Deuxièmement, elles pourraient jouer un rôle important dans l'extension des services à la zone pastorale. Parmi les domaines où l'amélioration de l'extension des services a une importance critique pour le bien-être des éleveurs et du bétail figurent les suivants : la santé humaine ; l'accès aux céréales ; les soins vétérinaires ; l'accès à des suppléments riches en protéines, vitamines, et minéraux afin d'améliorer la nutrition animale ; l'accès au crédit pour augmenter les effectifs des troupeaux, pour éviter la vente désavantagée du bétail, et pour entreprendre la construction de puits ; et l'accès à l'éducation pour les enfants et les adultes. Le troisième but pourrait être le rehaussement qualitatif aussi bien que quantitatif du rôle des éleveurs dans la prise de décisions touchant leur situation, afin de mieux protéger leurs intérêts personnels et collectifs. Actuellement, il est rare que des éleveurs prennent un rôle actif dans le processus de planification administrative, et par conséquent leurs intérêts ne sont pas toujours bien représentés.

Les associations pastorales ont donc une grande variété de buts institutionnels potentiels. Avec le concours des éleveurs, la réalisation de ces buts pourrait augmenter sensiblement la productivité des ressources pastorales nigériennes, au profit à la fois des éleveurs et du gouvernement. Mais les associations pastorales n'auront du succès que si elles parviennent à obtenir un engagement profond de la part des membres grâce à une réceptivité constante vis-à-vis de leurs intérêts.

Pour créer des associations pastorales efficaces, il faudra tenir compte de deux critères qui encouragent une telle

réceptivité. D'abord, les associations doivent être contrôlées par leurs membres, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs représentants. Deuxièmement, les responsables des associations doivent être obligés, par les avantages de leurs positions ainsi que par le fait qu'ils dépendent des membres pour être réélus, à poursuivre les intérêts des membres.

Peut-on structurer les associations de manière à respecter ces critères ? Un ensemble de règlements ne peut jamais assurer totalement qu'une élite égoïste ne s'empare d'une association pour l'exploiter à ses propres fins. Mais certains règlements, beaucoup plus que d'autres, serviront à encourager les responsables à promouvoir les intérêts des membres tout en poursuivant leurs propres intérêts. Ce rapport examinera la question de savoir comment de tels règlements peuvent être incorporés dans les associations pastorales.

L'élaboration des objectifs des associations pastorales devrait être en fin de compte la responsabilité de ceux qui sont concernés directement par les activités des associations, à savoir, les habitants de la zone du PGPE. Des différences géographiques importantes - aussi bien que des points communs - existent à travers les divers sous-secteurs de la zone. Ces différences géographiques correspondront à une variation substantielle dans les buts des associations pastorales de région à région. Les différences politiques, économiques, sociales, historiques, et culturelles qui définissent la mosaïque évolutive des groupes humains à l'intérieur de la zone exerceront également une influence sur la sélection de buts institutionnels paraissant être les plus raisonnables et faisables au point de vue d'une communauté spécifique.

En conséquence, il faut accorder aux groupes individuels, la liberté de définir leurs buts et leurs formats institutionnels, et de les expérimenter dans le contexte local, en vue de les modifier judicieusement. Ainsi, les associations individuelles ne rechercheront pas les mêmes fins et ne se serviront pas des mêmes moyens. Leurs règlements internes auront probablement tendance à varier aussi. Il y aura évidemment des ressemblances parmi les structures et les objectifs ins-

titutionnels, parce que beaucoup de groupes locaux doivent faire face aux mêmes problèmes dans la zone du Projet. Mais une constitution unique, et une définition invariable des buts des associations, seraient insuffisantes parce que dans de nombreuses régions de la zone un tel schéma ne correspondrait pas à la situation locale. Pour réussir, les associations pastorales devront avant tout poursuivre les intérêts des éleveurs ; il sera beaucoup moins important qu'elles se ressemblent, l'une à l'autre, en poursuivant ces intérêts.

II. CONTRAINTES SUR LA CONCEPTION DES ASSOCIATIONS PASTORALES

Les tentatives de créer des associations pastorales qui sont viables et efficaces auront à faire face à certaines contraintes. Celles-ci imposeront des limites sur les types d'associations qu'on pourra établir. Parmi les contraintes, il y a en gros cinq catégories : des contraintes techniques, économiques, financières, juridiques, et politiques. Seules les contraintes principales seront discutées ici, mais il faut noter qu'il en existe d'autres d'ordre secondaire. La mise au point des associations devra s'adapter aux contraintes de leurs environnements respectifs.

A. Contraintes Techniques

Il y a deux contraintes techniques importantes qui conditionnent les activités des associations pastorales. Premièrement, les caractéristiques de l'environnement de la zone pastorale, et notamment sa pluviométrie très variable, font que la mobilité est essentielle à l'adaptation pastorale. Les cycles actuels de transhumance permettent aux éleveurs de se servir pendant la saison des pluies des pâturages qui sont inutilisables pendant la saison sèche. En même temps, la transhumance diminue l'utilisation des pâturages de la saison sèche de sorte que ceux-ci se reconstituent pendant les pluies. Ainsi, à moins qu'on ne puisse obtenir de nouvelles sources fourragères (par le moyen de l'importation par exemple, ou des suppléments alimentaires très importants, ou des opérations de fenaison), il faudra respecter la mobilité des groupes. Deuxièmement, il faut contrôler l'accès à l'eau pour limiter le surpâturage dans certains endroits. Vu que l'eau est assez abondante dans certains secteurs de la zone du Projet (où, le niveau de la nappe souterraine étant peu profond, la construction de puisards est rendue facile), on ne peut pas compter sur les difficultés techniques de l'approvisionnement en eau pour limiter automatiquement l'accès aux pâturages. Ainsi, tout contrôle de l'accès à l'eau pour éviter le surpâturage dépend de la création d'institutions appropriées - à savoir les

associations pastorales, qui peuvent adopter et/ou appliquer des règlements spécifiques en ce qui concerne l'utilisation de l'eau dans leurs régions.

B. Contraintes Economiques

La sécheresse des années soixante-dix a ruiné beaucoup d'éleveurs dans la zone du PGPE. Plusieurs se sont tournés vers l'agriculture, soit temporairement, soit comme une stratégie à long terme pour diversifier leur base économique. " L'expansion de l'agriculture vers le Nord" constitue un souci de plus en plus répandu : l'épuisement du sol et la croissance de la population, ajoutés à la nécessité de cultiver de nouvelles terres qui en résulte, ont poussé les agriculteurs vers des régions difficilement cultivables et de faible rendement, y compris des régions qui avaient été utilisées par les éleveurs comme pâturages de la saison sèche. Par conséquent, beaucoup de groupes d'éleveurs sont obligés actuellement à passer la saison sèche plus au nord, ce qui augmente la pression sur les ressources fragiles de la zone pastorale précisément à l'époque où elle est la plus vulnérable. Les tentatives des associations pastorales d'améliorer la gestion des ressources des pâturages auront à tenir compte de ces développements.

C. Contraintes Financières

Certaines contraintes tendent à limiter la capacité des associations pastorales de financer leurs activités autonomes d'entraide. Premièrement, en ce qui concerne l'utilisation de fonds locaux pour financer leurs activités, la loi du Niger n'autorise pas les associations pastorales privées et volontaires à imposer des taxes à leurs membres. Une association peut exiger des cotisations, mais ses membres peuvent toujours les remettre au lendemain, ou les éviter entièrement en quittant l'association. L'imposition d'une surtaxe sur quelques produits vendus par l'association à ses membres (ou peut-être à ceux qui ne sont pas membres) semblerait plus prometteuse comme mécanisme potentiel de financement.

En deuxième lieu, les contraintes budgétaires du gouvernement limitent sérieusement les sommes qui sont disponibles pour financer les activités des associations parmi les populations de la zone pastorale. On continuera à concentrer les dépenses sur les régions agricoles plus au sud, où une meilleure infrastructure physique et institutionnelle, des densités plus fortes, etc., font que le rendement de l'argent et de l'effort investis est superficiellement plus élevé.

Finalement, l'élaboration d'un système de crédit qui peut garantir un taux élevé de remboursement pose de grands problèmes. La solidarité du groupe et l'opinion de ses membres peuvent contribuer à garantir le remboursement d'un prêt accordé à un individu. Mais quelles sont les unités sociales existantes qui seraient les plus aptes soit à contraindre l'individu récalcitrant à payer, soit à contribuer volontairement à couvrir les dettes de ceux qui sont incapables de payer, pour protéger le plafond de crédit du groupe collectif ? Quatre niveaux sont possibles : le campement, le sous-campement, le groupement, ou la tribu. Chacun présente des avantages et des inconvénients distincts. Il faudra tenir compte également de la politique de l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération (UNCC) en ce qui concerne le crédit.

D. Contraintes Juridiques

Il y a quatre contraintes juridiques qui s'appliquent aux associations pastorales. En premier lieu, les lois nigériennes qui exigent que les coopératives et les associations pastorales doivent être des organisations privées ou quasi publiques à caractère volontaire signifient qu'il faut laisser aux éleveurs la liberté de se joindre à, ou de quitter, les associations. Cette contrainte pose certains problèmes en ce qui concerne la continuité des activités, notamment à l'égard des financements et de la gestion des pâturages, parce que les règlements peuvent être évités tout simplement en quittant l'association. Il faudra donc qu'il y ait des encouragements suffisamment puissants pour que les membres soient disposés à rester dans le

groupe, à respecter les règlements, et à rechercher des solutions viables lorsque des problèmes surgissent.

En second lieu, l'incapacité des chefs traditionnels et des autorités administratives locales de prononcer un jugement définitif portant sur une affaire légale soulève des doutes considérables concernant la mise en application des décisions prises au niveau local. Troisièmement, le fait qu'un chef traditionnel est nommé pour toute sa vie, et ne peut être remplacé qu'en cas de mauvaise conduite, signifie qu'il est relativement libre de ne pas réagir à l'insatisfaction de ses sujets à son égard, bien que ceci varie entre et même à l'intérieur des groupes ethniques. Et quatrièmement, la capacité d'un individu de changer son allégeance d'un chef à un autre tout simplement en passant d'une juridiction à une autre fait que les configurations politiques ont un caractère très variable. Là encore, la mise en application des décisions est rendue difficile. Cependant, cette dernière contrainte sert à freiner un chef qui est insensible aux intérêts de ses sujets.

E. Contraintes Politiques

Les associations pastorales doivent être créées dans le contexte politique de la Société de Développement. Ce contexte, tel qu'il a été énoncé par le Gouvernement du Niger, délimite les structures institutionnelles particulières (c'est-à-dire les coopératives) et met l'accent sur la participation volontaire aux processus du développement. Les associations pastorales créées par le EGPE peuvent fonctionner légalement en tant que pré-coopératives, mais il n'est pas certain qu'elles restent acceptables si la formation de coopératives lancées par le Gouvernement avance rapidement dans la zone pastorale. Le caractère obligatoirement volontaire des organisations rurales d'entraide signifie que les responsables des associations pastorales ne peuvent pas être rémunérés, mais on devrait retenir la possibilité de se servir des fonds locaux pour les rémunérer au moins partiellement pour leurs activités.

Il y a six autres contraintes politiques qui devraient

faire l'objet d'une mention. Premièrement, la politique nationale d'auto-suffisance alimentaire implique qu'il n'est pas praticable d'arrêter l'expansion de l'agriculture dans la zone du Projet. Cette réalité peut se heurter à certains objectifs de la gestion des pâturages. Deuxièmement, le contrôle exercé actuellement par l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) sur les mouvements des céréales peut frustrer les tentatives des associations pastorales de subvenir aux besoins de leurs membres en aliments non issus de l'économie pastorale. Cependant, les stratégies de commercialisation de l'OPVN vont peut-être revenir à la conception originale de l'OPVN en tant que mécanisme d'équilibrage du marché ; cette éventualité pourrait ouvrir la voie aux efforts autonomes d'entraide cherchant à fournir un approvisionnement en céréales dans la zone du Projet. Troisièmement, les procédures et les règlements gouvernementaux, qui ont tendance à centraliser l'autorité, pourraient freiner le progrès vers l'autogestion au niveau local. Quatrièmement, la détermination du gouvernement d'encourager le développement d'une identité nationale commune pourrait impliquer que les associations pastorales ne doivent pas être ethniquement homogènes. Pourtant, il semble que des groupements ethniques (et des campements) constituent le niveau qui convient le mieux à l'organisation initiale d'associations. De tels exemples existent déjà dans les régions agricoles, donc il sera peut-être possible d'en créer dans la zone pastorale. De plus, des niveaux supérieurs d'organisation pastorale pourraient comprendre de multiples ethnies (voir ci-dessous). Cinquièmement, beaucoup d'administrateurs exigent que les éleveurs dédommagent les cultivateurs des dégâts causés par leurs animaux même dans les champs au nord de la "limite agricole", ce qui contribue également à l'expansion de l'agriculture dans la zone pastorale. Et sixièmement, le choix d'un site pour la construction d'un puits (soit un puits traditionnel, soit un puits construit par l'Office pour le Développement des Eaux du Sous-Sol) se fait actuellement sans débat publique préalable. Mais la construction de points d'eau exerce une grande influence sur les possibilités de gestion des pâturages dans beaucoup de régions de la zone du PGPE, puisque la disponibilité de l'eau conditionne l'accès aux pâturages.

Toutes ces contraintes exerceront une influence sur la conception d'une association pastorale viable. Peu de contraintes sont inaltérables ; au contraire, l'action du temps les expose à la manipulation et la modification. Mais il est probable qu'elles ne seront pas faciles à changer, et elles représentent donc des limites sur les activités des associations pastorales dont il faut tenir compte en dotant les associations d'une structure. Les associations auront à entreprendre des activités efficaces de gestion des pâturages et d'extension des services. Il faut qu'elles arrivent à communiquer les intérêts des éleveurs à ceux qui prennent les décisions qui touchent fondamentalement la qualité de la vie pastorale. Pour réaliser ces objectifs, les associations auront besoin d'influencer la conduite des membres et d'engendrer un esprit de coopération ; ainsi elles pourront entreprendre des activités collectives tout en surmontant les obstacles et les tensions qui s'y associent.

III. UNE STRUCTURE POUR LES ASSOCIATIONS PASTORALES: CHOIX ET MODELES CONCEPTUELS

Ce chapitre analysera cinq éléments de la mise au point de la structure des associations pastorales : 1) règlements portant sur la prise de décisions ; 2) juridictions ; 3) critères d'adhésion ; 4) création et dissolution d'une association, et entrée et sortie d'un membre ; 5) les responsables, les élections, et les décisions. Les associations auront à faire des choix concernant chaque élément ; ici on va présenter des stratégies différentes de mise au point, discuter les avantages et les inconvénients respectifs, et offrir quelques recommandations d'ordre général.

A. Règlements portant sur la Prise de Décisions

Le premier point à soulever est qu'il existe une variation importante parmi les groupes d'éleveurs de la zone du Projet en ce qui concerne leur organisation interne. La répartition du pouvoir et la mesure de la participation à la prise de décisions diffèrent sensiblement entre et à l'intérieur des groupes ethniques de la zone : les FulBe (Peul), y compris les WoDaaBe, et les Twareg. Une région, ou un seul groupe dans une région, peut être doté d'une structure très centralisée dominée par un individu. Un autre groupe, dans la même région ou ailleurs dans la zone du Projet, peut manifester relativement peu de caractéristiques d'une hiérarchie politique réelle. Il semblerait bon de structurer individuellement, en fonction de cette disparité, les associations pastorales pour les deux groupes.

Une question liée à cette discussion concerne la position du PGPE vis-à-vis des structures politiques locales. En se basant sur des structures et des styles d'interaction traditionnels, on courra le risque de perpétuer, ou peut-être même exacerber, les relations de maître-et-serviteur et de patron-et-client si et quand de telles relations préexistent. Les dirigeants actuels pourraient essayer de contrôler les ressources nouvelles mises à la disposition des associations et de s'en servir à leurs propres fins, intensifiant ainsi l'inégalité à l'intérieur du

groupe. Cependant, des mécanismes peuvent être intégrés aux associations pour contrebalancer ces tendances. De tels mécanismes peuvent s'appliquer aux règlements portant sur la prise de décisions.

Pour créer des associations viables il faut comprendre comment les règlements portant sur la prise de décisions peuvent influencer le fonctionnement d'une association. De tels règlements déterminent la conduite et structurent l'interaction à l'intérieur du groupe. Un ensemble de règlements définit les règles d'un jeu politique. Il délimite la participation, la ligne de démarcation entre le fair-play et la déloyauté, et la pénalité pour infraction. Les règlements peuvent être guidés par un esprit d'équité, mais ne le sont pas forcément ; ce qui est sûr, c'est qu'ils établiront une orientation qui servira à rehausser le pouvoir de certains tout en diminuant le pouvoir d'autres, en juxtaposant par exemple des élites et des non-élites, des groupes ethniques majoritaires et minoritaires, etc.

Des règlements différents engendrent donc des partis pris qui influencent le jeu politique, et l'importance des partis pris peut être évaluée approximativement. Certains partis pris s'appliquent à la question de savoir combien de membres du groupe doivent participer à la prise d'une décision pour qu'elle engage le groupe entier. A un extrême, la règle de l'unanimité exige que tous les membres s'entendent avant qu'une décision n'engage le groupe entier. A l'autre extrême, n'importe quel membre peut engager individuellement le groupe entier. Il faut distinguer clairement entre une telle règle de "n'importe qui" et la règle de "lui seul". Cette dernière s'applique au cas où un individu spécifique a l'autorité de prendre des décisions qui engagent tout le groupe.

La règle de l'unanimité est restrictive : elle freine les initiatives (qui exigent une décision collective) en accordant le droit de veto à tout le monde. Si un membre soupçonne qu'une décision particulière risque de nuire à ses propres intérêts, ou s'il pense que certains autres membres la désirent tellement qu'ils seront disposés à "acheter" son accord, il aura intérêt à tenir bon et à refuser son accord tant que le "prix" ne lui va pas. De telles transactions occasionnent une grosse

dépense de temps et d'efforts avant qu'une décision ne puisse être prise.

Par **contraste**, la règle de "n'importe qui" facilite la prise de décisions parce que n'importe quel membre peut engager le groupe par le moyen de son vote ou de sa propre initiative. Ainsi, les dépenses de temps et d'efforts nécessaires pour passer à l'action sont très faibles.

D'autres partis pris concernent les coûts potentiels, c'est-à-dire les conséquences non recherchées dues à l'action collective, par exemple la nécessité de payer des taxes ou une cotisation pour financer certaines activités, ou de respecter contre son gré des contraintes législatives sur la conduite. Pourtant, ce qui désavantage l'un peut avantager l'autre, par exemple lorsqu'un puits public, ouvert à tout le monde, est construit près d'un puits privé dont le propriétaire contrôlait préalablement l'accès aux pâturages environnants grâce à son contrôle de l'eau. Ceux qui espèrent bénéficier de l'action collective préféreront les règles qui la favorisent, en particulier celles qui se situent entre le milieu de la gamme (la règle de la majorité simple : cinquante pour-cent plus un) et l'extrême représenté par la règle de "n'importe qui", et ils préféreront peut-être la règle de "lui seul" s'ils sont persuadés que le dictateur prendra toujours des décisions favorables à leurs intérêts.

Par **contraste**, ceux qui estiment qu'ils risquent surtout de perdre préféreront des règles plutôt restrictives. Ils pensent logiquement que s'il faut une majorité extraordinaire (les deux tiers, les trois quarts, ou même l'unanimité) pour autoriser une action, ils auront plus de chances de la bloquer entièrement, ou d'arracher des concessions qui diminueront les privations potentielles comme une condition de leur consentement.

Ce principe suggère que plus un groupe est homogène, plus ses membres risquent de bénéficier au même degré des décisions générales, ce qui diminue la probabilité d'une décision qui va à l'encontre des intérêts d'un sous-groupe minoritaire.

Dans ce cas, des règles moins restrictives (par exemple la règle de la majorité simple) qui facilitent l'action collective peuvent être appliquées aux décisions administratives telles que les niveaux des services, les cotisations, etc., avec moins de risques que certains membres du groupe auront à souffrir des privations qui leur paraissent inacceptables. En revanche, des groupes hétérogènes auront peut-être intérêt à adopter des règles plus restrictives, qui tendent à maintenir le "statu quo" aux dépens de ceux qui sont partisans d'un changement. Ou un tel groupe pourrait adopter des règles moins restrictives pour encourager des changements, mais au risque d'imposer des privations importantes à ceux qui ne soutiennent pas une décision quelconque.

Si un groupe de composition hétérogène se divise régulièrement, sur toute question, en sous-groupes durables de riches et de pauvres, ou de forts et de faibles, les préjugés politiques de ceux qui élaborent le règlement intérieur du groupe vont déterminer le choix entre des règles qui bloquent ou qui facilitent des changements en ce qui concerne le fonctionnement du groupe. Mais si, dans un groupe hétérogène, des sous-groupes durables partagent les succès et les échecs, ou si des sous-groupes instables et fluides dominant, les préférences des membres pour des règles très restrictives ou peu restrictives dépendront de leur goût du risque et de leur évaluation des coûts et des bénéfices potentiels.

En résumé, des règles restrictives impliquent que les coûts potentiels de la prise de décisions seront plus élevés, et elles diminuent la probabilité que l'action collective se développera. Le résultat de ces mêmes règles, en ce qui concerne les privations imposées à ceux qui ne sont pas partisans d'une décision prise, demeure incertain et sera influencé largement par les détails de la répartition du pouvoir dans diverses situations locales. Pour cette raison, il conviendrait d'encourager une participation locale à l'élaboration des règlements portant sur la prise de décisions. En revanche, il faut noter que l'encouragement d'une telle participation, lorsqu'une association pastorale est seulement au stade de se constituer, risque de raffermir ou de renforcer les pouvoirs existants et les privilèges dont certaines élites locales jouissent déjà.

En cela réside donc un dilemme sérieux. L'imposition d'un ensemble de règlements risque de créer une structure sans rapport avec la communauté, ou qui suscite l'opposition active des notables locaux qui soupçonnent qu'on menace leur rang important. Mais l'encouragement de la participation peut fournir à ces mêmes individus les moyens de truquer les règles du jeu en leur faveur. Ce dilemme donne une idée de l'envergure de la tâche à laquelle les animateurs feront face quand arrive le moment de créer des associations pastorales sur le terrain.

B. Juridictions

Les juridictions peuvent être de caractère géographique (s'appliquant à une région) ou non-géographique (s'appliquant à un groupe nomade). Les juridictions des associations pastorales devraient être de caractère géographique. Les membres des juridictions non-géographiques sont souvent si dispersés dans la zone pastorale qu'ils n'arrivent pas à agir comme un groupe effectif, ni pour la gestion des pâturages, ni pour l'extension des services. De plus, l'utilisation des structures existantes des juridictions nomades, au niveau soit du groupement soit de la tribu, servirait à renforcer vigoureusement la disposition actuelle du pouvoir à l'intérieur du groupe. Un tel renforcement du rôle des chefs irait sans doute à l'encontre de la politique de la Société de Développement qui encourage davantage de participation populaire.

L'étendue de la juridiction représente une autre question critique. Est-ce que les associations devraient être des affaires locales qui concernent seulement les gens qui vivent ensemble dans un campement de la zone pastorale ? Devraient-elles être de grandes organisations comprenant des éleveurs qui vivent dans plusieurs campements et qui représentent probablement des ethnies différentes ? Ou faudrait-il des institutions complexes qui englobent à la fois des juridictions pastorales à un niveau local et à un niveau supérieur ? Cette dernière structure à deux niveaux paraît préférable, vu les problèmes de l'extension des services et de la gestion des pâturages. Une simple association d'un seul campement aurait des difficultés à aborder la question de la gestion

des pâturages à grande échelle (la gestion des pâturages n'est praticable que si la juridiction est suffisamment grande à assurer normalement la disponibilité du fourrage nécessaire malgré la pluviométrie irrégulière). Par contraste, une grande association basée simplement sur une juridiction pastorale étendue aurait des difficultés à mettre en pratique des programmes qui dépendent de la cohésion sociale qui existe apparemment au niveau du campement. Des associations complexes à deux niveaux pourraient s'adresser en même temps aux deux sortes de problèmes, et elles auraient ainsi plus de chances de réussir à modifier la conduite des membres dans une direction souhaitée.

C. Critères d'Adhésion

Les tentatives de créer de nouvelles organisations et de développer des règlements concernant l'adhésion soulèveront inévitablement certains problèmes, notamment en ce qui concerne l'approbation et l'application des solutions proposées. L'adhésion pourrait se baser sur plusieurs critères, dont chacun présente à la fois des avantages et des inconvénients. Il n'y a pas de solution sans coût. Le problème qui se pose n'est pas celui de trouver une solution sans coût, mais plutôt celui de trouver la solution où le coût sera le plus faible, et puis d'arriver à évaluer la possibilité réelle de la réaliser. Si on finit par décider que la solution la moins coûteuse n'est pas faisable, on sera peut-être obligé d'accepter le "statu quo" des biens communs non réglementés comme étant la meilleure solution qui soit disponible, même si elle est insuffisante.

L'adhésion pourrait se baser sur un ou sur une combinaison des trois critères suivants : la proximité géographique, la parenté, et la vocation. Le critère de la parenté correspond à peu près au critère de l'enregistrement administratif selon la tribu et le groupement. Mais la parenté représente une condition d'adhésion mal à propos puisqu'elle n'implique nullement qu'on réside habituellement dans la région où la plupart de ses parents gardent leurs animaux. Si on essayait d'encourager la formation de groupements de parents, il faudrait des déplacements importants, ce qui serait le résultat automatique d'une telle condition

d'adhésion si les associations pastorales commençaient à offrir des services considérables à leurs membres.

La distribution actuelle des troupeaux dans la zone du Projet est le résultat de plusieurs facteurs - des années d'expérimentation, des mouvements colonisateurs majeurs et marginaux, des adaptations réciproques parmi les responsables, les groupes locaux, et les nouveaux venus - et rien ne garantit que cette distribution actuelle ne soit pas préférable, sur le plan de l'exploitation efficace des pâturages, à une stratégie qui enverrait les gens de la zone "chez eux". Une telle stratégie risquerait de provoquer le surpâturage de certaines régions et la sous-exploitation d'autres régions, avec un gaspillage évident des capacités de charge à court et à long terme. De plus, si on oblige les gens à quitter leurs pâturages traditionnels de la saison sèche, ils perdront les connaissances à profusion et les relations humaines qu'ils ont développées au cours des années, et ils se trouveront sans raison dans la nécessité de développer de nouvelles connaissances et de se faire de nouveaux amis dans une autre région.

La vocation, comme la parenté, ne constitue probablement pas un bon critère d'adhésion à une association, et ceci pour plusieurs raisons. En premier lieu, il est difficile de définir convenablement les caractéristiques professionnelles de l'éleveur. Il serait encore plus difficile de mettre en pratique une telle définition. Mais à moins qu'on n'arrive à définir la catégorie "éleveur", il serait impossible de limiter l'adhésion à une association aux éleveurs à part entière qui résident dans la zone pastorale. Deuxièmement, vu qu'il est probable que les agriculteurs ne peuvent pas être exclus de la zone pastorale, le fait de les inclure dans les décisions touchant la gestion des ressources aurait plus de chances de porter au maximum le potentiel conjugué agricole et pastoral de la zone du Projet, que si par contre on essayait de les éviter ou de les affronter. De plus, on aurait certainement intérêt à inclure dans les associations les éleveurs qui se sont donnés à l'agriculture pour survivre après avoir perdu tout ou presque tout leur bétail, aussi bien que les éleveurs qui font l'agriculture parce qu'ils recherchent un deuxième appui en plus de l'élevage.

La proximité géographique, en tant que condition d'adhésion à une association, évite plusieurs problèmes associés au critère de la parenté. Et elle vise directement le problème le plus apparent dans l'immédiat : l'extension des services au niveau local. Puisque l'extension des services peut être entreprise indépendamment de la gestion des pâturages, et vue que la plupart des campements sont homogènes du point de vue ethnique, la succession de "services d'abord, gestion des pâturages par la suite" semblerait préférable à l'heure actuelle : une expérimentation et des adaptations au niveau local seront nécessaires avant qu'on ne puisse aborder les questions difficiles de la gestion des pâturages.

Dans le cas où les groupes locaux comportent plusieurs ethnies, ou le cas où les liens de parenté entre les groupes ne sont pas suffisamment étroits pour qu'on les considère comme des parents bien qu'ils représentent une seule ethnie, le fait de permettre l'accès aux services à tous ceux dans la région qui s'y trouvent habituellement pendant la saison sèche évite les problèmes associés aux efforts d'exclure ceux qu'on qualifie d'"intrus" par l'imposition d'un critère d'adhésion basé sur la parenté. Il sera souhaitable d'éviter de telles tensions au début, si on veut que l'essai ait quelques chances de réussir.

La définition de la proximité géographique peut se baser sur le lieu où un nombre d'individus ont gardé habituellement leur bétail pendant la saison sèche au cours d'une période déterminée. Ce sera aux ethnographes de déterminer la durée qui convient le mieux à la qualité de "résident". Est-ce que cinq ans dans la région serait suffisant ? Ou faudrait-il exiger une durée minimum de dix à vingt ans de résidence relativement continue pendant la saison sèche ? La période raccourcie provoquerait sans doute moins de querelles concernant la qualité de résident, puisque c'est seulement avec difficulté qu'on pourrait établir ce qui s'est passé au cours des vingt dernières années. En revanche, il se peut que la période raccourcie soit inopportune vu que les perturbations de la sécheresse des années soixante-dix (exode des éleveurs depuis les pâturages traditionnels pendant les années les plus sévères, retour graduel depuis quelques années seulement) pourraient se traduire par des résultats inévitables à l'égard

de certains groupes.

Une question se pose : pourquoi ne pas accepter le "statu quo" actuel et investir ceux qui se trouvent maintenant dans la région des droits de résidence ? On pourrait éviter ainsi tous les problèmes complexes associés à la détermination et l'application d'un critère de résidence. Cependant, si on impose un critère temporel, cela servira à suggérer aux éleveurs dès le départ qu'il y a en cours un mouvement de les investir de droits. Il s'agirait au début de droits d'usage seulement. Peut-être à long terme accorderait-on des droits fonciers dont on pourrait hériter et qui seraient limités seulement par les revendications légitimes du domaine de l'Etat. Un tel événement susciterait certainement une grande résistance chez les partisans de la norme de l'utilisation commune des pâturages, et encouragerait certains autres à tenter de saisir des terres s'ils s'aperçoivent des avantages associés aux droits incontestés aux ressources d'eau et de pâturages. Ces questions fondamentales se poseront tôt ou tard : dans l'intérêt de l'équité il sera bon de les soulever publiquement si et quand on décide de passer de l'extension des services aux stratégies de gestion des pâturages, pour éviter que ceux qui sont les moins renseignés apprennent trop tard que les pâturages ont déjà été alloués.

D. Création et Dissolution d'une Association, et Entrée et Sortie d'un Membre

Une série de questions influence les décisions portant sur la création et la dissolution des associations pastorales, et l'entrée et la sortie des membres. La viabilité d'une association dépendra en grande partie des règlements qui gouvernent ces démarches importantes, si bien entendu les règlements sont respectés. Cette discussion mettra l'accent sur ces questions telles qu'elles s'appliquent à une structure complexe à deux niveaux - les associations pastorales au niveau local, et une unité pastorale supérieure comportant plusieurs associations - puisque c'est cette structure qui semble convenir le mieux à l'organisation des éleveurs.

La politique actuelle du Gouvernement du Niger exige que l'entrée et la sortie d'un membre d'une association soient complètement volontaires.

L'existence d'une association locale dépendra donc entièrement de sa capacité d'attirer et de retenir des membres grâce à l'approvisionnement des services et l'allocation des droits d'accès à l'eau et aux pâturages. Le caractère volontaire de l'adhésion servira à contrebalancer les tendances que pourraient avoir les responsables des associations à négliger les intérêts des membres et à se servir des associations à leurs propres fins, vu que les membres pourraient exprimer leur insatisfaction en quittant les associations. Il semble donc que les associations les plus soucieuses des intérêts des membres réussissent le mieux.

Au niveau local, il paraît utile de permettre un certain degré de concurrence entre les associations : une situation compétitive tendra à contraindre les responsables à agir selon le bien-être du groupe. Mais la législation de l'UNCC exige actuellement qu'il y ait une seule unité coopérative par groupe de moins de 100 familles ; elle sera peut-être modifiée pour spécifier une seule unité par campement. Si le même règlement, qui tend à limiter la concurrence, est appliqué aux associations pastorales, les responsables des associations locales n'auront plus besoin de répondre aux intérêts des membres et de représenter vigoureusement ces mêmes intérêts. Les membres qui se sentent mécontents mais qui ne sont pas prêts à défier les responsables n'auront que deux choix : quitter l'association ou tolérer une direction qui laisse à désirer.

Par contraste, le fait de permettre à n'importe quel groupe minimum (peut-être une dizaine) de familles de former une association servirait à engendrer un esprit de concurrence et obligerait les responsables à écouter les membres. Il encouragerait les responsables qui sont entrepreneurs à attirer des membres en satisfaisant leurs besoins. De plus, il éviterait des tensions à l'intérieur des associations en permettant aux différents membres d'un campement de se former en groupes très compatibles lorsque le campement entier manque de solidarité ou de cohésion. De tels groupes offrirait probablement une meilleure garantie

de crédit que des coopératives locales moribondes ou divisées en factions. En outre, la simple possibilité que des membres mécontents risquent de quitter une association et en former une autre pourrait améliorer son fonctionnement de sorte qu'une deuxième qui ferait concurrence à la première ne soit plus nécessaire. Cependant, si les associations pastorales du FGPE finissent par dévier de la politique actuelle de l'UNCC envers les coopératives dans la zone pastorale, cette divergence compliquera sans doute les tentatives futures de transformer les associations pastorales en unités coopératives sous les auspices de l'UNCC.

Une association locale pourrait être dissoute lorsque son effectif tombe en dessous du minimum nécessaire à sa constitution, ou bien on pourrait lui permettre de continuer, une fois créée, tant que les membres qui restent soutiennent effectivement ses activités. S'il y a de la concurrence, la dissolution des associations locales ne posera pas beaucoup de problèmes.

Les associations pastorales unitaires - c'est-à-dire les juridictions plus étendues qui s'excluent mutuellement et qui conviennent à la gestion des pâturages et certains aspects de l'approvisionnement des services - pourraient être constituées de trois façons : par décret officiel ; par le moyen d'un règlement qui permet à un nombre minimum d'associations locales de décider par un vote de former une association unitaire dans leur région ; ou par le moyen d'un règlement qui exige le concours d'une majorité extraordinaire des associations locales, en plus d'une autorisation officielle, pour former une association unitaire. Le premier choix est à rejeter parce qu'il comporte trop de risques d'imposer des coûts inacceptables aux membres qui ne sont pas d'accord. Le deuxième choix serait acceptable si l'association unitaire n'avait qu'à s'engager dans l'approvisionnement des services, et non pas la gestion des pâturages. Le troisième choix est le plus prometteur parce qu'il pourrait garantir un soutien solide aux associations, particulièrement quand les groupes auront à entreprendre des activités de gestion des pâturages. Mais il ne faut pas exiger l'unanimité pour constituer une association unitaire ; certains exerceraient à jamais leur droit de veto pour empêcher sa formation, ou demanderaient tellement

de concessions avant de donner leur accord que les coûts de l'association seraient plus grands que ses mérites potentiels.

L'adhésion à l'association pastorale unitaire devrait passer par l'adhésion à une association locale. L'entrée et la sortie des membres dépendraient de l'entrée et de la sortie au niveau de l'association locale. Si l'adhésion aux associations pastorales locales et unitaires n'est pas rendue assez attirante par l'approvisionnement des services et l'accès aux pâturages, les associations ne seront peut-être pas viables que dans la mesure qu'elles sont autorisées à prendre des décisions portant sur la gestion des pâturages qui s'appliquent obligatoirement à ceux qui sont membres aussi bien que ceux qui ne le sont pas. Dans ce cas, il faudrait bien entendu une autorisation spéciale du gouvernement.

E. Les Responsables, les Elections, et les Décisions

Il semble qu'il sera relativement facile de constituer et de dissoudre des associations locales, mais les associations unitaires auront un caractère plus permanent. Une association locale peut fonctionner avec une direction simplifiée qui est élue chaque année : un président, peut-être un trésorier et un secrétaire, et un représentant à l'association unitaire, élus pour une durée d'un an ou deux dans la proportion de dix à vingt membres environ contre un responsable.

La direction de l'association unitaire pose un problème plus difficile, parce qu'elle doit répondre à divers groupes - éleveurs, agro-pasteurs, et agriculteurs - qui représentent une variété d'ethnies. A la différence des associations locales, qui peuvent se faire concurrence, les associations pastorales unitaires doivent exercer des pouvoirs exclusifs dans une juridiction géographique. Une direction insensible pourrait imposer des privations sérieuses à tous les membres, ou à ceux qui appartiennent par exemple à un groupe ethnique minoritaire. Il faut qu'il soit clair que les responsables dépendent des membres.

Les règlements qui gouvernent les élections devraient

garantir une représentation à la fois des sous-régions géographiques et des groupes ethniques à l'intérieur de la juridiction, de sorte qu'aucun sous-groupe de membres ne puisse dominer les débats. Si le modèle d'une assemblée parlementaire est adopté pour le gouvernement de l'association pastorale unitaire, il faudra des règlements pour empêcher qu'une élite ne contrôle l'assemblée et n'abuse de son pouvoir à ses propres fins.

Il y a plusieurs règlements qui pourraient aider à renforcer la tendance à distribuer le pouvoir qui est inhérente à la représentation géographique et ethnique. En premier lieu, les représentants à l'assemblée pourraient élire directement non seulement le comité directeur mais aussi le poste de direction (président ou secrétaire-général) et les autres postes du bureau (vice-présidents, trésorier). Celui qui occupe le poste de direction aurait donc des difficultés à contrôler les élections au comité directeur et au bureau pour créer une coalition dominante, profiter de sa maîtrise des activités de l'association, et puis renforcer sa prise sur les membres de la coalition en offrant diverses récompenses.

Deuxièmement, on pourrait limiter la période où les membres du bureau exercent leurs fonctions, à un maximum de quatre ans par exemple pour le poste de direction. En troisième lieu, une rotation du poste de direction parmi les groupes ethniques qui sont membres de l'association contrecarrerait les desseins d'un dirigeant de s'en emparer. Une quatrième mesure serait de limiter la taille de l'assemblée pour que des discussions sérieuses puissent avoir lieu. (Si une assemblée dépasse cinquante membres environ, un démagogue dominera plus facilement ses débats. Mais il ne faut pas non plus que les représentants soient si peu nombreux qu'un dirigeant riche arrive à les acheter tous).

En plus du bureau, l'assemblée devra élire quelques membres de l'association qui serviront comme conseillers techniques, chacun détenant la responsabilité d'organiser l'approvisionnement d'un service particulier (santé humaine, santé animale, alphabétisation, eaux et pâturages). Ces individus, qui de préférence ne seront pas des représentants à l'assemblée, contrebalanceront également le pouvoir des dirigeants de l'association, et surtout

s'ils établissent des liens étroits avec les différents agents techniques avec qui ils seront en contact. Une telle mesure créerait encore d'autres centres de pouvoir dispersés à l'intérieur de l'association, et diminuerait le risque qu'un groupe restreint domine ses affaires.

Il y a une question en particulier qui soulève plusieurs problèmes délicats : faudrait-il rémunérer les dirigeants de l'association et les conseillers techniques ? La politique du Gouvernement du Niger recommande clairement que de tels postes soient bénévoles. Ceci aurait l'effet de réduire le coût de fonctionnement de l'association, mais diminuerait en même temps la dépendance des dirigeants envers l'association. Une solution possible serait de permettre à l'assemblée de rémunérer les postes exigeant une grosse dépense de temps ; ainsi les dirigeants seraient encouragés à répondre aux directives de l'assemblée. Cependant, il se peut que la rémunération des postes dépasse les capacités financières de l'association. Dans ce cas, il semblerait préférable de renoncer à la rémunération plutôt que de demander l'assistance financière du gouvernement. Pourtant, des subventions extérieures seraient peut-être acceptables si la rémunération était financée partiellement par l'association et si les niveaux de rémunération étaient fixés par l'assemblée et non par les sources extérieures. Autrement, les dirigeants auraient peut-être tendance à manifester plus de dépendance et d'allégeance envers les sources de financement extérieures qu'envers l'assemblée et ses membres.

Les décisions constitutionnelles - c'est-à-dire des modifications aux règlements électoraux ou aux règlements gouvernant la prise de décisions dans l'assemblée - devraient être guidées par des règlements très restrictifs afin de sauvegarder la probité du processus global de la prise de décisions. Autrement une faible majorité pourrait restructurer les règlements de l'assemblée pour empêcher toute opposition à leurs programmes, risquant ainsi de créer une minorité dissidente à l'extrême qui ne pourrait plus accepter les décisions de l'assemblée. La minorité finirait peut-être par quitter l'association au détriment des activités telles que la gestion des pâturages. Pour empêcher cette éventualité, il

faudra des règlements restrictifs gouvernant les changements constitutionnels, par exemple l'approbation d'une majorité extraordinaire des représentants à l'assemblée et d'une majorité importante des sous-régions à l'intérieur de la juridiction de l'association pastorale unitaire.

Par contraste, les décisions administratives concernant les activités ordinaires de l'association pourraient être prises par une majorité simple de l'assemblée ou du comité directeur. Un tel système réduit les dépenses de temps et d'énergie nécessaires à la prise de décisions, mais comporte aussi le risque d'imposer des privations aux minorités, surtout si la division entre la majorité et les minorités reste uniforme sur plusieurs questions. Pour éviter les tensions qui en résulteraient, on pourrait répartir les questions entre trois catégories selon le niveau de désaccord : faible, moyen, et fort. Lorsqu'il y a peu de désaccord, la question pourrait être résolue par une majorité simple ; les questions caractérisées par un niveau moyen de désaccord pourraient être décidées par une majorité extraordinaire (par exemple les deux tiers des votes) ; et lorsque le désaccord est fort on pourrait exiger la même majorité extraordinaire en plus de l'approbation majoritaire d'un nombre déterminé de sous-régions. Un programme de gestion des pâturages, par exemple, qui était soumis à de tels règlements restrictifs aurait toutes les chances de répondre à la plupart des besoins exprimés par les membres. Les décisions prendront peut-être beaucoup de temps, mais les membres pourront les accepter, ce qui devrait réduire sensiblement les coûts de la mise en application.

Pour éviter des décisions prises précipitamment par un groupe restreint de représentants aux dépens des membres dont les représentants sont absents, il faudrait établir un règlement qui définit le quorum de l'assemblée. Le quorum doit être suffisamment élevé pour garantir que les décisions prises reflètent vraiment les sentiments des membres, mais non pas tellement élevé qu'une minorité dissidente arrive facilement à bloquer l'action de l'assemblée en boycottant les réunions.

IV. Extension des Services et Gestion des Pâturages

Ce chapitre expose divers aspects de la prise de décisions concernant les deux champs d'action principaux des associations : l'extension des services et la gestion des pâturages.

Il faudra décider d'abord quels services seront offerts. L'allocation de l'autorité pour prendre ces décisions doit être clairement définie. Il y a trois questions qui se posent : 1) qui doit décider quels services seront fournis (ou peut-être qu'aucun service ne sera fourni) par l'intermédiaire des associations pastorales, 2) par quelles juridictions seront-ils fournis, et 3) sous quels termes ?

Si la participation au développement va passer par les associations dans la zone pastorale, les éleveurs devront avoir le dernier mot sur lesquels des services possibles ils veulent avoir. Cette règle doit être observée quand les services peuvent être fournis entièrement par l'effort des membres, et également quand il faut coopérer avec ou compter sur des sources extérieures. L'imposition de services sur une communauté par un décret de l'extérieur risque d'offenser les éleveurs et n'est sans doute pas le meilleur moyen de garantir que les services fournis seront ceux dont on a le plus besoin dans la zone du Projet.

Les services à fournir se divisent en trois catégories. Premièrement, certains peuvent être fournis localement ; par exemple, une association locale pourrait situer et construire des puisards. Deuxièmement, certains services peuvent être fournis conjointement ; il s'agit ici des services que les éleveurs seuls ne peuvent pas fournir faute d'autorisation gouvernementale, ou de financement, ou d'appui technique, ou de matériel localement indisponible. Les services dans cette catégorie comprennent l'approvisionnement en mil ; la construction de puits cimentés à grand diamètre mais peu profonds, par une combinaison d'efforts locaux et d'appui gouvernemental sous forme de machines et de matériel ; des prêts pour la construction de puits ou la reconstitution de troupeaux, etc. Dans tous ces exemples, les éleveurs sont intéressés directement, et en participant, ils peuvent de-

venir financièrement responsables aussi. Pour cette raison, il faut obligatoirement tenir compte de l'avis des éleveurs avant de prendre une décision concernant les services. Troisièmement, certains services peuvent être fournis entièrement de l'extérieur ; ce sont les services que les éleveurs ne peuvent nullement fournir et qui doivent donc venir entièrement de sources extérieures, par exemple la construction de routes, la construction de puits profonds à grand diamètre ou de forages, la construction de locaux modernes pour la santé humaine ou les soins vétérinaires, etc. Bien que les éleveurs ne puissent pas contribuer à fournir ces services, l'argument en faveur de leur participation à la prise de décisions s'applique également à de tels projets.

Ainsi, vu que les services peuvent être fournis de plusieurs façons, la question de savoir le niveau auquel il faut les fournir exige une réponse compliquée. Généralement, ils devraient être fournis par la juridiction la plus petite qui en soit capable. Plus la juridiction est restreinte, plus les membres auront tendance à partager les mêmes idées. Les privations potentielles sont ainsi réduites. Une association locale pourrait désigner quelqu'un pour recevoir une formation dans le domaine par exemple de la santé humaine ou des soins vétérinaires, ou demander un prêt pour construire un petit magasin pour le mil, ou acheter du mil pour garantir un approvisionnement aux membres du groupe, si de telles activités les intéressaient et s'ils avaient accès au crédit. Il faudrait attaquer les problèmes plus larges au niveau de l'association pastorale unitaire, par exemple la construction de puits profonds à grand diamètre, les garanties de crédit pour les éleveurs ou les associations locales, etc. En somme, les services devraient être fournis au niveau qui convient le mieux à leur mise en pratique au plus bas prix.

Les termes de l'extension des services devraient être basés dans la mesure du possible sur le principe de rémunération progressive. Le consentement à payer au moins une partie du coût est un bon indicateur de l'intérêt populaire à un service particulier, par exemple la santé humaine ou les soins vétérinaires, l'approvisionnement en céréales ou en autres produits essentiels, etc. Certains services exigeront bien entendu un financement entièrement extérieur ; on en discutera en détail ci-dessous.

En ce qui concerne les activités futures de gestion des pâturages (la délimitation des points d'eau et des pâturages environnants, l'allocation de l'accès, l'amélioration des ressources fourragères, le contrôle des taux de charge sur les pâturages, et le contrôle de l'agriculture dans la zone pastorale), les décisions prises engendront des tensions à l'intérieur des associations parce que leur application dépendra de la coopération des membres. Il y a plusieurs commentaires de base à faire à ce sujet.

En premier lieu, les associations pastorales seront de caractère volontaire sans autorité pour imposer des taxes ou des sanctions coercitives, en partie parce que le choix de quitter une association reste ouvert. Mais la gestion des pâturages, si on décide qu'elle est justifiée par la dégradation des ressources ou par la possibilité d'améliorer les pâturages, exigera la mise en vigueur de certains règlements. Deuxièmement, dans quelques régions la gestion des pâturages pourra se faire par le contrôle des points d'eau. Dans d'autres on aura besoin d'établir et de faire respecter des lignes de démarcation. Si de telles lignes sont respectées, il sera concevable qu'on vende des droits d'accès aux pâturages, en premier lieu aux membres de l'association et ensuite aux autres si surplus de fourrage il y a. Ou bien on ne vendra les droits d'accès qu'à ceux du dehors si on tient pour acquis que tous les membres de l'association ont automatiquement le droit de mettre leurs animaux dans les pâturages à l'intérieur de sa juridiction. Une autre possibilité sera d'échanger des droits d'accès aux pâturages chaque année avec des éleveurs qui sont membres d'une association qui manque de fourrage, ce qui contribuerait à réduire les risques auxquels la sécheresse expose les membres de l'association locale. Quelles que soient les décisions prises à cet égard, leur valeur dépendra directement de la possibilité de mettre en vigueur les règlements et les droits applicables de l'association.

Troisièmement, si un membre reste libre de quitter une association, il faudra des encouragements considérables pour l'inciter à rester dans l'association, à payer la cotisation, et à respecter les règlements et les sanctions imposées en cas d'infraction. En restant dans l'association, il aura continuellement à résister à la tentation de refuser son soutien, ou de

remettre le versement de la cotisation, ou de placer plus d'animaux qu'il n'en a le droit dans les pâturages communs, etc.

En quatrième lieu, la structure conceptuelle des associations et des programmes de gestion des pâturages doit viser constamment à réduire le risque de confrontation interne ou externe : les associations et les programmes seront trop fragiles pour résister à trop de tensions.

En tenant compte de la discussion ci-dessus, on peut procéder à l'exposition de trois façons possibles d'organiser les activités de la gestion des pâturages. En premier lieu, on pourrait imposer des stratégies dans ce domaine depuis l'extérieur. Les spécialistes de gestion des pâturages du PGPE arriveront à des conclusions concernant l'évolution qualitative des pâturages et la possibilité de la modifier. En se basant sur ces recommandations, des experts ou d'autres responsables pourraient proposer des interventions que les associations pastorales auraient à mettre en pratique. Cette approche comporte bien sûr le risque d'une prise de décisions mal informée et d'autres résultats secondaires irréfutables. Mais elle offre les avantages superficiels d'une planification et d'une coordination centralisées qui pourraient régler par décret beaucoup de questions difficiles qui vont certainement tourmenter d'autres structures moins hiérarchiques de prise de décisions en ce qui concerne la gestion des pâturages et le développement des ressources en eau. Il serait concevable que les éleveurs s'adaptent à de telles décisions si on pouvait les mettre en vigueur. La difficulté de la mise en vigueur constitue clairement une question à part.

La mise en vigueur dépend en partie de la mesure dans laquelle les éleveurs estiment qu'ils peuvent accepter les conséquences des solutions imposées. S'ils croient que les solutions sont équitables, et que ceux qui hésitent seront forcés à obéir, il n'y aura peut-être qu'un minimum de résistance. On pourrait peut-être établir de cette façon des accords d'évacuation méthodiques et réciproques entre des associations pastorales unitaires voisines ou même éloignées, qui entreraient en jeu lorsqu'une des associations est frappée par une sécheresse localisée ou par un manque de fourrage.

Deuxièmement, on pourrait autoriser les associations à entreprendre des programmes autonomes de gestion des pâturages. Cette approche consisterait à permettre aux associations pastorales de résoudre elles-mêmes les problèmes de gestion qui surgissent, et leur accorderait une responsabilité qui recouvre toute la gamme de questions, depuis le contrôle de l'agriculture jusqu'à l'exploitation des points d'eau, l'amélioration des pâturages, et la mise sur pied de plans d'urgence pour parer à une sécheresse. Les associations pourraient décider d'attaquer les problèmes au niveau de l'association unitaire, ou au niveau local, ou pas du tout. Elles seraient libres de faire appel au Projet si elles désiraient son assistance.

Les décisions prises sous un tel système demanderont probablement beaucoup de temps pour trois raisons différentes associées aux règlements en vigueur. D'abord, l'orientation du système servira sans doute à encourager une prise de décisions basée sur un consensus. L'appareil de la prise de décisions sera donc assez complexe, à la fois à l'intérieur de l'association pastorale unitaire, et à l'égard des rapports extérieurs avec d'autres associations et éleveurs. Les intérêts fondamentaux qui seront en jeu justifieront une période prolongée d'expérimentation avec des solutions partielles applicables surtout aux niveaux inférieurs. Ensuite, il n'y aura peut-être pas d'action effective si quelques éleveurs ou tous les éleveurs (ou si quelques associations ou toutes les associations) estiment tout simplement que les bénéfices potentiels des améliorations ne justifient pas les coûts probables. Dans ce cas, les tentatives d'imposer un programme de gestion des pâturages par le moyen d'un consensus finiront probablement par échouer. En revanche, les tentatives d'imposer un tel programme d'en haut susciteront sans doute une résistance passive, qu'on pourrait prévoir en tenant compte de la divergence d'opinions entre le sommet et la base, ou engendront tout au moins un manque de coopération ; soutenir la défense de l'environnement constitue un don-quichottisme face à ceux qui n'en voient pas l'utilité.

Finalement, les initiatives seront peut-être entravées si les éleveurs doutent que les décisions prises puissent être exé-

cutées. Il faudrait du temps pour faire confiance aux nouvelles institutions et pour persuader les éleveurs qu'ils ont le pouvoir de contrôler des pâturages et des points d'eau et d'obliger les éleveurs d'en dehors de la juridiction à respecter les décisions. Les membres de l'association voudraient avoir des preuves concrètes qu'en cas de conflit l'association pourrait compter si nécessaire sur les autorités administratives et judiciaires.

La troisième possibilité pour la gestion des pâturages est une approche hybride et coopérative. Elle se baserait dès le début sur le principe que les associations ont le dernier mot, mais permettrait aux agents techniques et aux autres entités intéressées et qualifiées de suggérer des solutions ou d'entrer en négociations autorisées par l'association pastorale unitaire. Il semblerait que cette approche représente le choix le plus viable et le plus justifiable, pourvu que les éleveurs retiennent le droit de mettre leur veto aux solutions proposées.

Ici encore, la juridiction qui convient le mieux devrait être déterminée par l'échelle du problème. Par exemple, l'imposition de limites générales sur l'agriculture à l'intérieur d'une juridiction pastorale exigerait sans doute une décision au niveau de la juridiction : la transformation d'anciens pâturages en champs cultivés réduira le potentiel global des ressources fourragères dans la juridiction, et nuira donc de façon générale aux intérêts des éleveurs, si tous les habitants de la juridiction considèrent qu'elle constitue une ressource foncière commune. Il semblerait donc raisonnable de déléguer à la juridiction locale l'autorité sur l'emplacement des champs.

Si, en revanche, les pâturages de la juridiction pastorale étaient divisés en sous-secteurs qui s'excluaient mutuellement et qui étaient contrôlés chacun par un campement particulier, c'est donc à ce niveau que les décisions pourraient être prises concernant la proportion équitable des champs cultivés par rapport aux pâturages, aussi bien que l'emplacement des champs à l'intérieur de la juridiction.

Les négociations avec d'autres juridictions pastorales pourraient être entamées soit par l'association unitaire, soit par

les associations locales. S'il semblait judicieux de fragmenter le processus de dispersion, comme ce qui se produit actuellement dans le cas de l'évacuation des zones touchées par une sécheresse localisée, chaque association pastorale locale pourrait chercher des contacts dans toutes les directions. S'il semblait judicieux de régler le processus à un plus haut niveau, l'association pastorale unitaire serait donc le véhicule qui conviendrait le mieux aux relations extérieures. A ce sujet, encore une fois, il faudrait que les éleveurs aient le dernier mot.

V. Financement des Activités des Associations

Le financement des activités des associations exigera une bonne mesure de flexibilité et de sophistication, vu les contraintes légales et politiques. Les possibilités de financement reflèteront le taux de participation des éleveurs aux activités. Ils pourraient décider de ne pas participer aux associations pour trois raisons générales : ils ne comprennent pas les avantages de la participation (par manque de renseignements) ; ils sont bien renseignés mais jugent que les résultats des activités seront dans l'ensemble négatifs ; ou ils considèrent qu'ils pourront bénéficier des activités, sans en prendre les frais à leur charge, grâce aux imperfections de la conception des associations.

La diffusion de l'information au public (comme ce qui est fait déjà par le programme gouvernemental de l'Animation) peut remédier au premier obstacle à la participation. La restructuration de la conception du programme pour fournir de véritables bénéfices pourra peut-être surmonter le deuxième obstacle.

Et il y a cinq méthodes possibles pour rectifier les faiblesses de la conception institutionnelle en ce qui concerne l'incapacité de contraindre ceux qui bénéficient d'un bien ou d'un service à payer leur part (par exemple en obligeant tous ceux qui utilisent les pâturages à réduire leurs troupeaux pour que les taux de charge assurent un rendement soutenu dont tout le monde tirera profit) : 1) exhortation, 2) mécanismes non-officiels de coercition, 3) financement extérieur, 4) financement local, et 5) avantages séparables.

Il est probable que les éleveurs ne tiendraient aucun compte de l'exhortation. La stratégie de la coercition non-officielle serait trop forte dans certains groupes et trop faible dans d'autres. Au risque d'encourager la dépendance d'une association, le financement extérieur peut imposer des contrôles sur la conduite des membres, mais dès qu'un tel financement est retiré, les contrôles s'effondreront. Le financement local paraît intéressant et mérite d'être étudié de plus près.

Les avantages séparables qui peuvent être supprimés lorsque le bénéficiaire refuse de payer - par exemple l'approvisionnement en céréales, ou les soins d'urgence aux hommes ou aux animaux -

doivent être étudiés comme moyens de financer les activités d'une association. Si les membres ont suffisamment envie de tel produit ou de tel service, ils seront disposés à payer une surtaxe en plus du coût réel à l'association. Cette taxe, ajoutée au prix de vente du produit, pourra aider à financer les programmes de l'association.

Un financement conjoint, où les sources locales sont arrondies par des subventions de l'extérieur, conviendra à beaucoup d'activités de l'association. Mais lorsqu'on a recours au financement conjoint, les membres ou leurs représentants doivent avoir le droit de mettre leur veto aux décisions financières (à l'égard des produits, par exemple, ou des montants et des bénéficiaires de la rémunération). Si les éleveurs savent qu'ils participent aux frais des services ou des produits qu'ils reçoivent, ils auront plus tendance à prendre des décisions circonspectes et à contrôler les activités de l'association. Une participation satisfaisante aux activités dépendra sans doute de ceci.

VI. Relations entre les Associations Pastorales, le Gouvernement, et le PGPE

Les relations entre les associations pastorales et les diverses administrations du Gouvernement du Niger sont complexes. D'une part, les associations pastorales doivent être autonomes afin de protéger les intérêts des membres et d'avoir de l'autorité sur leurs propres responsables. D'autre part, elles doivent être liées structurellement au Gouvernement pour assurer leur position à l'intérieur de la hiérarchie politique et administrative et leur accès aux biens et aux services, ainsi qu'à l'information technique, qu'elles sont incapables de fournir indépendamment. Comment faut-il organiser des relations qui comportent à la fois de l'autonomie et un contact étroit avec le Gouvernement ?

Il serait possible que les associations pastorales se constituent et se mettent à fonctionner sans être sous l'égide d'une administration gouvernementale spécifique. Les administrations répondraient directement aux demandes de services faites par les associations pastorales une fois que celles-ci seraient devenues légitimes en se conformant aux conditions d'inscription (établies par l'Article 6 de l'Arrêté 75-11 du 13 mars 1975). Chaque association serait donc une unité autonome et autogérée et serait autorisée à promouvoir le bien-être de ses membres. Etablir de telles associations constitue, en effet, le but final des initiatives de la Société de Développement.

Mais les difficultés qui se rattachent à cette approche sont claires. Vu qu'au Niger il faut d'habitude suivre la filière administrative pour arriver à un certain résultat, et que la plupart des éleveurs manquent actuellement de contacts nécessaires à cet égard, les associations pourraient être entièrement limitées à leurs propres capacités et ressources. Cela ne veut pas dire que les associations auront constamment besoin d'assistance et de conseils de la part des administrations pour réussir. Mais face à la hiérarchie, la plupart des éleveurs ne sauraient nullement par où commencer pour faire une demande d'un service particulier. De plus, les bureaux gouvernementaux manquent souvent de moyens et de personnel pour atteindre les éleveurs, pour découvrir leurs besoins, et pour aider à les satisfaire.

Une autre possibilité serait de mettre les associations sous l'autorité d'une administration spécifique du Gouvernement (Elevage, Animation, UNCC, ou administration générale). On ouvrirait ainsi une voie directe de conseils et d'assistance aux associations, mais risquerait en même temps d'engendrer une dépendance peu souhaitable envers l'administration. Ceci représente un inconvénient considérable. On a soutenu ci-dessus que les associations doivent être flexibles et chercher à adapter leurs activités d'une manière créatrice aux possibilités, aux capacités, et aux besoins qui se manifestent localement. De plus, rattacher les associations à une seule administration augmenterait la possibilité qu'elles finissent par être une simple extension de l'administration, et que les contacts avec d'autres administrations deviennent plus difficiles à développer.

Une troisième possibilité serait de mettre les associations sous l'autorité des administrateurs locaux du Gouvernement - par exemple, des sous-préfets ou des chefs de postes administratifs. Ceci servirait à renforcer l'influence qu'ils auraient normalement sur des associations volontaires dans l'exercice de leurs fonctions en tant que représentants du Ministère de l'Intérieur. Mais les multiples responsabilités de ces administrateurs généraux prennent déjà beaucoup de temps, et les distances dans la zone du Projet auraient tendance à décourager les administrateurs d'entier en contact régulier avec les associations. De plus, les administrateurs ont peu de subordonnés à qui ils pourraient déléguer la responsabilité de surveiller les affaires des associations. Finalement, il serait utile d'éviter une participation directe aux associations de la part de l'administrateur en chef de la juridiction, pour qu'on puisse ainsi avoir recours à lui en cas de conflit, de difficulté, ou de malentendu. Vu que le sous-préfet ou le chef de poste est la personne la plus puissante dans la juridiction, on respecterait son opinion en cas de dispute.

Les associations pastorales dans la zone du PGPE sont actuellement sous l'autorité tutélaire du Projet, ce qui paraît être, pour le moment, la meilleure solution. Les mandats du Projet mettent l'accent sur le bien-être des éleveurs, aussi bien que sur l'amélioration de la productivité de l'élevage, et comportent

toute une gamme de considérations écologiques, sociales, politiques, et économiques. Cette approche relativement générale offre certains avantages par rapport à une approche strictement technique. Le rôle du Projet devrait donc être d'animer et de guider les associations au moins pendant la phase pilote. Le PGPE pourrait encourager exprès une variété de structures et d'activités afin de montrer que les différences seront admises, et ainsi de légitimer une expérimentation entreprenante de la part des associations. Ceci permettrait également au personnel du PGPE - et, par son intermédiaire, aux associations pastorales elles-mêmes - de gagner une expérience comparative pendant la phase pilote et les phases subséquentes en ce qui concerne les programmes qui peuvent réussir et les conditions qui favorisent leur succès, tout en évitant que chaque association répète les mêmes erreurs dans ses tentatives de promouvoir le bien-être des membres et d'augmenter la productivité du troupeau. Le Projet devrait être soutenu également par le Service d'Animation du Gouvernement ; en tant que service non-technique qui participe au développement rural, il pourrait jouer un rôle similaire à celui du Projet. A la longue, les associations devraient dépasser le stade des relations tutélaires pour fonctionner d'une manière essentiellement autonome.

Si le PGPE devient selon la loi l'autorité tutélaire chargée des associations pastorales dans la zone du Projet, il faudra entamer un processus d'autorisation officielle de nouvelles associations pastorales. Le Projet Niger Centre Est propose un comité administratif pour s'occuper des autorisations, qui serait composé de cinq membres officiels :

- 1) un représentant du Ministère du Développement Rural, plus précisément un représentant du bureau principal du Service de l'Elevage ;
- 2) un représentant de l'autorité administrative locale (un sous-préfet, un chef de poste, ou un représentant délégué) ;
- 3) un représentant de l'autorité coutumière locale ;
- 4) un représentant du Conseil National de mise en place de la Société de Développement au niveau du département ; et
- 5) un représentant du Projet.

Le FGPE pourrait proposer un comité similaire, mais il serait souhaitable de le modifier afin d'accentuer l'aspect de la participation populaire. En particulier, il serait utile d'ajouter au moins deux représentants des associations pastorales existantes, une fois que plusieurs auront été constituées. Ceci permettrait aux éleveurs d'influencer les décisions prises et, ce qui est peut-être plus important, établirait leur droit de participer aux décisions administratives touchant les intérêts de tous les éleveurs. De telles réunions serviraient également à faciliter leur contact avec les milieux officiels.

Il serait utile aussi d'ajouter des représentants de l'Animation, de l'Alphabétisation, et de l'UNCC, puisque ces services participeront probablement aux activités futures des associations. Si en effet ces trois services étaient liés étroitement aux activités du FGPE, on pourrait compter sur eux la plupart du temps pour constituer une majorité suffisante en faveur de l'autorisation. En plus, de telles réunions pourraient faciliter la dissémination de renseignements concernant les plans des services techniques dans la région d'une association.

Le FGPE devra décider lui-même de la ligne qu'il va suivre en ce qui concerne l'autonomie des associations pastorales, et de la mesure dans laquelle il veut s'engager à promouvoir cette autonomie. Des techniques pour évaluer le succès du Projet à l'égard de l'autonomie et des initiatives qui favorisent la participation devront être appliquées pour assurer que les activités du personnel du Projet contribuent réellement à la réalisation des objectifs de la Société de Développement concernant le lancement d'institutions capables de fonctionner indépendamment. Un tel système d'évaluation devrait examiner divers indicateurs pour mesurer l'autonomie. Ces indicateurs comprendraient l'acquisition de compétences, les niveaux de l'information, les connaissances politiques et la vie politique à l'intérieur d'une association, et l'efficacité des activités indépendantes d'entraide.