

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 181

Les organisations pastorales communautaires en Mauritanie

L'APPUI QUE LES ORGANISMES EXTÉRIEURS fournissent au secteur de l'élevage dans les régions semi-arides met de plus en plus l'accent sur la constitution de groupes de pasteurs afin de leur permettre d'avoir plus facilement accès aux services d'appui, et spécialement aux services vétérinaires, ainsi que d'améliorer la gestion des parcours et des ressources en eau, qui constituent la base de l'activité pastorale. Bien que plusieurs de ces projets aient été réalisés dans le nord et l'ouest de l'Afrique, rares sont ceux dont l'exécution et les résultats ont été évalués. Une récente étude consacrée par le Département de l'évaluation des opérations à l'un de ces projets — le Deuxième projet de promotion de l'élevage en Mauritanie — a dégagé un certain nombre d'enseignements qui pourront être exploités pour améliorer les résultats des futurs efforts d'aide aux pasteurs.

Contexte

Le Deuxième projet de promotion de l'élevage en Mauritanie (1987-95) a été une entreprise novatrice fondée sur la création d'associations coopératives pastorales. Il était le prolongement du Projet de développement de l'élevage (1971-78), dont

les buts étaient d'améliorer la santé animale et d'accroître la production de l'élevage au moyen de vaccinations, de construire et de remettre en état des puits, et de promouvoir d'autres activités de gestion des ressources naturelles. Le premier projet a été considéré comme une réussite. La réalisation des



objectifs du deuxième projet devait dépendre de la création d'associations coopératives pastorales, auxquelles serait confié le soin de gérer les pâturages alloués et de fournir de meilleurs services de vulgarisation et de meilleurs intrants de production, le but étant de ralentir la dégradation des pâturages et d'accroître la production animale.

Dans son étude, le Département de l'évaluation des opérations s'est attaché à déterminer dans quelle mesure le projet avait réussi à créer des associations coopératives et à analyser le développement et l'état actuel de ces associations et les problèmes qu'elles rencontraient à mesure qu'elles continuaient d'évoluer, deux ans après la fin du projet. Le Département a constaté que, dans l'ensemble, les résultats avaient été médiocres. Les associations coopératives pastorales n'avaient qu'une faible visibilité et ne jouaient pas de rôle bien défini. Elles n'étaient pas devenues des organisations communautaires efficaces caractérisées par une participation significative de la population et elles n'avaient pas réussi à affirmer leur contrôle sur leurs zones de pacage.

Le Deuxième projet de promotion de l'élevage comportait six éléments : un programme pilote de création des associations coopératives pastorales ; la distribution d'intrants qui seraient vendus aux éleveurs par le Bureau des intrants pour l'élevage (BIE) devant être créé dans le cadre du projet ; le renforcement des services d'élevage ; la création, premièrement, d'un fonds pour le développement de l'élevage alimenté au moyen des excédents du BIE devant financer les coûts récurrents des services fournis sur le terrain par la Direction nationale de l'élevage (DNE) et, deuxièmement, d'un fonds pour l'amélioration de la production devant financer en partie des miniprojets dont la gestion serait assurée par les associations coopératives ; la construction d'un abattoir dans la capitale ; ainsi que le suivi du projet et l'étude des systèmes de production.

La préparation et l'exécution du projet ont été marquées par des retards, des hésitations et des révisions. Il y a eu à ce démarrage difficile plusieurs raisons. Le projet a été conçu et exécuté avec pour toile de fond un environnement social, politique et économique en mutation. Il a été préparé et examiné au milieu des années 80, période pendant laquelle la Mauritanie était gouvernée par un régime autoritaire soutenu par l'armée qui était opposée à toute mesure qui aurait pour effet d'accroître le pouvoir de différents groupes de la société ; et il a été exécuté pendant une période d'agitation durant laquelle des tensions à motivation raciale avec le Sénégal ont entraîné des troubles considérables, mais qui a été aussi marquée par une ouverture progressive du régime.

Le projet a été financé par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Fonds OPEP et (vers la fin) la Norvège. Cet arrangement, en soi, a créé des

problèmes d'exécution étant donné que les cobailleurs de fonds n'étaient pas toujours d'accord — que ce soit entre eux ou avec le gouvernement mauritanien — au sujet de l'orientation, du ciblage et des moyens d'exécution du projet. Les négociations entre les cobailleurs de fonds sur la procédure à suivre, au début de l'exécution du projet, ont entraîné des retards supplémentaires. Le projet, approuvé en 1986, n'a été mis en route qu'en 1987.

Résultats du projet

Dans l'ensemble, les résultats du projet ont été médiocres. Les installations devant accueillir les services d'élevage et l'abattoir ont été construites, mais les progrès réalisés pour les autres composantes sont restés très limités. Le financement des services d'élevage n'a pas été réformé et l'on n'a guère pu obtenir de données cohérentes sur le secteur de l'élevage ; les mesures envisagées pour améliorer les services vétérinaires et les services de distribution d'intrants n'ont jamais été appliquées, et le BIE n'a pas dégagé d'excédents qui puissent être utilisés pour alimenter les fonds de développement de l'élevage et d'amélioration de la production, encore que cela ait perdu toute importance dès lors que l'importation des produits vétérinaires et des autres intrants a été privatisée. Les résultats médiocres du projet et d'autres facteurs, comme la réorganisation en 1993 du ministère du Développement rural et de l'Environnement et le démantèlement de la Direction nationale de l'élevage, ont conduit la Banque, les différents bailleurs de fonds et le gouvernement à s'entendre sur un projet reformulé ne comportant que deux composantes : un appui aux associations coopératives pastorales et la construction d'un abattoir. Ce projet a été approuvé par le Conseil des administrateurs de la Banque en 1995.

Création des associations coopératives pastorales (ACP)

Dès la deuxième année d'exécution du projet, 7 des 15 ACP expérimentales avaient été créées. Les progrès ont cependant été compromis par la violence interethnique, qui a affecté certaines des ACP, et, lors de l'examen à mi-parcours, en 1990, rares étaient les objectifs du projet qui avaient été atteints. En tout, 14 ACP avaient été créées et plusieurs avaient été identifiées. Une fois la phase expérimentale achevée, la création des ACP a été généralisée et 60 devaient être mises en place avant la fin de 1995. Pour donner au projet une nouvelle chance de réussir, la Banque a repoussé la date de son achèvement de trois ans, jusqu'en 1995, mais les objectifs sont demeurés inchangés. La Norvège a fourni un soutien financier supplémentaire sous forme d'une subvention au gouvernement afin d'appuyer la création des ACP.

L'enthousiasme qu'avaient initialement suscité les ACP a commencé à se dissiper, pour différentes raisons. En dépit

des assurances données, les activités prévues d'aménagement de points d'eau n'ont pas été réalisées. Les ACP qui avaient été créées n'avaient légalement aucun droit sur leurs terrains de pacage ou sur leurs points d'eau, ce qui limitait leur capacité de gérer leurs ressources naturelles. En outre, la structure pyramidale des ACP de même que le manque de ressources humaines et financières se sont traduits par une supervision insuffisante des ACP initiales, et ainsi par un faible niveau d'activité.

L'infléchissement du climat politique ainsi que les modifications structurelles et institutionnelles apportées à l'organisation des associations ont suscité un regain d'intérêt pour les ACP. En 1992, peu après l'examen à mi-parcours, les 39 ACP qui avaient été créées ont constitué le Groupe national des associations pastorales (GNAP). Simultanément, l'environnement politique ayant changé, et une loi de 1993 ayant mis en place un cadre juridique plus solide pour la création de coopératives, il est devenu plus facile de créer des groupes d'intérêt indépendants, ce qui a débouché sur la restructuration du GNAP en 1994.

Les ACP sont ainsi devenues des unions de coopératives chargées de coordonner l'action des coopératives locales, et le GNAP est devenu une fédération d'unions. On espérait qu'en présentant les ACP comme des unions locales de petites coopératives ayant des activités et des intérêts divers, on pourrait intensifier l'activité des associations. Ces changements, introduits entre 1993 et 1995, ont suscité un regain d'intérêt pour les associations en dépit des carences du projet, qui n'avait pas permis de véritablement fournir des services de formation et d'appui ni de faire respecter les dispositions légales autorisant les ACP à gérer les ressources naturelles de leur ressort.

Lors de la clôture du crédit, en 1995, les structures mises en place dans le cadre du Deuxième projet de promotion de l'élevage avaient déjà commencé à évoluer. Les bailleurs de fonds ont continué de fournir un soutien financier limité qui a permis de créer le Groupe national des associations agro-sylvo-pastorales (GNAASP). Onze des associations avaient déjà été transformées en unions, et tel a ensuite été le cas des 28 autres.

Composition

Les ACP étant représentées par des délégués, il est difficile de déterminer le nombre exact de leurs membres, mais il est estimé à 20 000, soit plus du tiers des ménages de pasteurs du pays. Bien qu'il s'agisse là d'une réalisation considérable, les indications disponibles portent à penser que seul un petit nombre de pasteurs participe activement aux ACP. L'appartenance aux ACP est souvent symbolique et les associations se trouvent dans une situation qui varie beaucoup mais qui est généralement précaire.

Les associations coopératives pastorales (ACP)

Habituellement, les ACP couvrent une superficie de 2 000 à 5 000 km², où vivent quelque 5 000 personnes. Chaque association a une assemblée de délégués, dont chacun est choisi par un groupe d'une vingtaine ou d'une trentaine de familles unies par un intérêt commun (par exemple, le fait que leurs troupeaux paissent dans le même secteur). L'assemblée est censée se réunir une fois par an pour choisir les dirigeants de l'ACP et un comité restreint, ou bureau, chargé de la gestion des affaires courantes. L'assemblée approuve également la contribution de chaque membre au fonds autorenouvelable.

Composition ethnique

La composition ethnique des ACP suit les lignes de clivage tribales : les deux tiers environ des groupes évalués (8 sur 13) sont composés exclusivement de tribus mauresques, tandis que les autres sont ethniquement plus divers. Les Maures dominent également au plan national : les membres du comité exécutif et du secrétariat du GNAASP ainsi que la plupart des dirigeants sont des Maures. Les ACP reflètent par conséquent les structures politiques et sociales de la société rurale mauritanienne, mais ces clivages politiques entravent leur bon fonctionnement.

Âge et sexe

La plupart des dirigeants des ACP sont des hommes de 45 à 56 ans, mais les femmes sont beaucoup plus actives au niveau des coopératives membres. Les coopératives féminines locales sont parmi les groupes les plus actifs au sein de l'association (maintenant union de coopératives) ainsi que de la société rurale en général. Les dirigeants des différentes ACP sont généralement des notables locaux ayant des intérêts aussi bien en ville qu'à la campagne. Les membres des comités sont pour la plupart des locaux. La composition des bureaux s'est diversifiée depuis la création des unions de coopératives.

Représentation

Il y a encore un délégué par groupe de 30 familles, mais le nombre de membres actifs est réduit. Les assemblées annuelles des ACP se réunissent rarement, et seuls les comités de gestion restreints le font régulièrement. Les décisions sont habituellement prises par le comité permanent ou par le président. Ainsi, les ACP ne sont pas des structures participatives et reflètent généralement les intérêts des élites locales (les notables), même si leur activité sert l'intérêt commun. Le nombre d'éleveurs qui ont effectivement bénéficié de l'action des associations est réduit, et leur impact sur le secteur de l'élevage est limité.

Activités des ACP

Fonds autorenouvelable : La plupart des ACP administrent un petit fonds autorenouvelable pour l'achat de fournitures vétérinaires. Cette activité est la plus usuelle et la plus réussie.

Miniprojets : La plupart des ACP ont également entrepris des miniprojets productifs concernant habituellement la production de lait et l'engraissement du bétail, essentiellement pour le marché local. D'autres initiatives — comme des projets d'élevage de volaille ou d'aménagement de marais salins — n'ont pas attiré de financement. De manière générale, le manque de formation à la gestion, d'expérience, de supervision, de contrôle et de transparence a limité l'efficacité des activités des ACP.

Gestion des ressources naturelles : L'obtention d'eau grâce au forage de trous de sonde ou à la remise en état des puits était une priorité pour les pasteurs mais n'a pas reçu une priorité élevée dans le cadre du projet. Les résultats des activités de gestion des ressources naturelles comme le fauchage, l'entreposage et la vente de foin, la prévention des incendies de brousse, la prévention de l'abattage d'arbres, et le contrôle de l'accès aux pâturages pour empêcher le surpavage ont aussi été médiocres car il n'avait pas été prévu de ressources pour les appuyer.

Sensibilisation : Les activités des associations continuent de susciter une prise de conscience du secteur de l'élevage. Elles constituent un instrument de sensibilisation et de diffusion de l'information sur des questions comme l'amélioration des méthodes de gestion des ressources, du rapport coût-efficacité des techniques d'élevage ou de la commercialisation des produits de l'élevage. Les associations jouent également un rôle de groupe de pression dans la mesure où elles s'attachent à faire en sorte que, dans leurs plans et leurs décisions, les pouvoirs publics, les ONG et les organismes de prêt tiennent compte des préoccupations des éleveurs.

Formation et éducation : Dans ces domaines, les activités sont limitées. Très peu d'encadreurs ont été formés ; rares sont les associations qui ont organisé des séances de formation, alors même qu'elles ont apporté la preuve de leur utilité ; et il n'a été offert aucune formation technique ni formation à la gestion, pas même à la gestion d'une ACP ou à la conception d'un miniprojet.

Les intérêts des gardiens de troupeaux sont dans une certaine mesure représentés grâce aux activités des ACP, mais celles-ci sont presque entièrement tributaires de l'enthousiasme et des ressources des représentants des associations.

Activités consécutives au projet

Après l'achèvement du projet, un appui a continué d'être fourni aux ACP en vue de les faire participer au Projet de gestion des ressources naturelles non irriguées (PGRNP) qui

lui a succédé et qui a été approuvé pendant l'exercice 97. Ce projet était lui aussi axé sur la gestion des ressources naturelles, mais mettait davantage l'accent, localement, sur le développement des villages et englobait tous les différents utilisateurs des sols. Trois grands types d'activités sont envisagés : activités de conservation des sols et de l'eau ; approvisionnement en eau et investissements productifs ; et subventions de contrepartie aux microentreprises pour la réalisation d'activités semblables aux miniprojets antérieurs. Il est également prévu de fournir un appui pour la distribution de médicaments à usage aussi bien humain que vétérinaire, qui sera financé par les fonds autorenouvelables existants des ACP.

À ce jour, les ACP n'ont pas été officiellement impliquées dans ce processus, et elles ont le sentiment d'être court-circuitées au profit d'entités plus directement liées aux villages, au détriment potentiel des pasteurs.

Résultats d'ensemble de la création d'ACP

Bien que le projet ait réussi à créer des ACP, l'approche suivie à l'égard des organisations n'a pas été cohérente dans le temps, ayant été marquée par une phase expérimentale comportant un petit nombre d'associations pilotes, puis par une phase d'expansion avant de revenir à un effort de consolidation. Cela a suscité des confusions et des conflits et a empêché les associations d'acquiescer dans le pays un statut bien défini.

Ce problème a été aggravé par l'ampleur et l'échelle des ACP, lesquelles ont eu de ce fait peine à concilier des intérêts hétérogènes et à agir en tant que coopératives véritables. En outre, ces nouvelles institutions n'ont pu compter que sur un appui ou des ressources très limitées.

Le projet a continué de mettre l'accent sur la gestion des parcours, alors même que les membres des ACP se soucient davantage de l'eau et de la santé animale et que l'on savait que les gardiens de troupeaux appréciaient les efforts déployés pour mettre en place un système plus libre de distribution de produits vétérinaires, qui avait été la plus populaire et la plus durable de toutes les initiatives prises dans le cadre du projet. Le fait que le projet avait été axé surtout sur la gestion des ressources naturelles n'était pas lié à une stratégie fondée sur une compréhension et une analyse détaillées de la dynamique complexe des systèmes de production contemporains ni sur une prise de conscience des contraintes environnementales majeures qui existent dans une situation écologique en mutation rapide.

Initialement, il était entendu pour les membres des ACP que le projet accorderait la priorité au forage ou à la remise en état de puits afin de ménager des points d'eau pour abreuver le bétail. Cependant, comme le BIE n'a enregistré aucun excédent, le financement nécessaire n'a jamais été dégagé et ces activités d'une importance capitale

n'ont été entreprises qu'à une envergure mineure vers la fin du projet, lorsque des fonds supplémentaires ont été fournis. Cette situation a constitué une source de frustration particulière pour les pasteurs.

En résumé, les ACP ne se sont pas implantées solidement de sorte qu'elles manquent de visibilité aux échelons aussi bien local que national. Elles risquent d'être court-circuitées et de perdre peu à peu toute signification. Étant donné le caractère marginal des éleveurs-pasteurs et la nécessité de les intégrer à l'économie du pays dans son ensemble, ceci pourrait susciter des tensions qui risquent de compromettre d'autres efforts, notamment dans le cadre du PGRNP. La Banque doit se rendre compte qu'elle ne peut pas encourager la création de groupements communautaires puis les ignorer par la suite dans ses autres opérations si l'on veut qu'elle-même — et ces groupements — conservent quelque crédibilité.

Il est essentiel que le PGRNP tienne compte des structures mises en place dans le cadre du Deuxième projet de promotion de l'élevage et s'y intègre. Le PGRNP devrait :

- Travailler en étroite participation avec les ACP et les autres groupements locaux pour faciliter l'élaboration de sa stratégie de gestion et de mise en valeur des ressources naturelles ;
- Accorder une priorité élevée à l'amélioration des points d'abreuvement du bétail et achever les activités identifiées dans le contexte du Deuxième projet de promotion de l'élevage.

Le projet, bien qu'il n'ait pas répondu aux espoirs qu'il avait suscités, a cependant eu un impact. Le processus de préparation du projet et de négociation des procédures d'exécution a eu un effet significatif sur la législation et sur l'administration du secteur de l'élevage. La conception, l'exécution et, par-dessus tout, le financement du projet par de grandes institutions internationales ont rehaussé la visibilité du secteur de l'élevage et en ont fait un important groupe d'intérêt au sein de l'économie nationale. Cet impact a été encore renforcé par la création des ACP et du GNAP et par le financement supplémentaire qui a été fourni pour le projet.

Principaux enseignements

Les conclusions de l'étude font apparaître un certain nombre d'enseignements qui pourront être mis à profit dans le cadre des efforts tendant à appuyer les pasteurs :

- Il importe de fixer des objectifs clairs et réalisables. En l'occurrence, le projet visait deux objectifs contradictoires pour le même groupe : des organisations de producteurs qui soient à la fois des organisations coopératives et des institutions territoriales.
- En matière de gestion des ressources, il est indispensable de fournir un appui intensif et continu aux initiatives locales et d'être conscient de la gamme limitée de nouvelles technologies pouvant être utilisées pour des systèmes de production extensive et de gestion des ressources naturelles. La priorité devrait être accordée aux activités tendant à aider les pasteurs à mieux s'intégrer à l'économie et à la société en général plutôt que de vouloir mettre au point et introduire des technologies améliorées.
- Toute action tendant à encourager l'apparition d'un cadre plus large de notables locaux au sein des communautés aboutirait à la création d'un environnement propice à de nouvelles initiatives et à la création de nouveaux groupes coopératifs.
- Comme, dans nombre de communautés marginales, la base de ressources est déjà pleinement utilisée, toute amélioration doit être recherchée par des moyens autres qu'une intensification matérielle des technologies de production existantes.
- Lorsqu'il n'existe pas de structures locales solides auxquelles puissent être intégrées les activités orientées vers le développement, il faut adopter une approche méthodique et graduelle des activités, surtout lorsque les systèmes socio-économiques locaux et les systèmes de gestion des ressources ne sont pas parfaitement compris. Il faudra pour cela entreprendre des recherches et ensuite mettre en oeuvre des activités de nature à déboucher sur les résultats souhaités (par exemple, dans des domaines comme la santé animale ou l'approvisionnement en eau) et, enfin, élargir l'expérience une fois que la première phase s'est soldée par un succès.

► Ce *Précis* est fondé sur *Mauritanie : Deuxième projet de promotion de l'élevage*, par John English, rapport n° 18133 IER, juin 1998. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne ou des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale.

