

Title: OED Précis no. 134 - Gestion de la production animale au Botswana: les précieuses
leçons des expériences précédentes

Job number: 98F0708

Language: English

Translations: French

Country: Botswana

Input date: 8/5/99

***Gestion de la production animale au Botswana :
les précieuses leçons des expériences précédentes***

Le projet n'a pas suffisamment tenu compte des problèmes rencontrés dans le cadre des deux premières opérations et a mésestimé les difficultés d'une démarche visant à modifier les mentalités et les traditions des propriétaires de bétail. L'expérience montre à quel point la continuité est indispensable : si l'on veut financer des projets relais, il faut impérativement analyser les expériences antérieures et se fixer des objectifs réalistes. Modifier les comportements et les habitudes de la population locale exige par ailleurs une connaissance préalable approfondie des traditions et des pratiques en vigueur. Des mesures appropriées d'incitation au changement doivent également être mises en place.

Objectifs du projet

Plus de 70 % de la population du Botswana vit en zone rurale et tire ses revenus de l'agriculture. En raison de la sécheresse du climat, la principale activité agricole est la production animale. Le premier projet appuyé par la Banque (1973-80) avait mis sur pied un système de commercialisation de la production animale, mais n'avait pas réussi à assurer la viabilité des ranchs commerciaux exploités sur des terrains domaniaux reculés, donnés à bail par l'État. Le deuxième projet (1978-84) a également eu du mal à promouvoir les pâturages communaux et à développer les ranchs commerciaux.

La troisième opération, le projet national de gestion des terres et de production animale (*National Land Management and Livestock Project — NLMLP, 1985-93*), était largement consacrée au renforcement des capacités d'aménagement foncier. Il visait, en multipliant les ranchs commerciaux et en clôturant les pâturages communaux, à améliorer les ressources en pacage et les méthodes de production animale.

Ce projet prévoyait quatre composantes : 1) modernisation de l'infrastructure et surveillance des principaux itinéraires empruntés par les troupeaux ; 2) promotion de programmes pilotes appliqués à la gestion des pâturages communaux et au développement de ranchs collectifs ; 3) allocation de ressources à la Banque nationale de développement (*National Development Bank — NDB*) pour financer des prêts destinés aux ranchs ; et 4) aide au gouvernement en vue de formuler des recommandations sur les prix et les mesures à mettre en place pour encourager l'exploitation durable des terres et la production de bœuf destiné à l'exportation.

Résultats

Le projet a favorisé l'instauration d'un système d'aménagement foncier rationnel, mais n'a pas permis de réduire le surpâturage, ni la dégradation des sols. La plupart des dépenses effectuées dans le cadre du projet ont servi à financer le développement des zones de pâturage et de la production animale, et les activités liées à l'amélioration de la gestion du bétail ou aux ranchs commerciaux clos, aux ranchs collectifs pilotes et aux systèmes de pâturages collectifs ont donné de piètres résultats. La rentabilité économique globale du projet a été médiocre.

Aménagement foncier

Le volet consacré à l'aménagement foncier a donné de bons résultats et permis de mettre au point des méthodes plus efficaces de surveillance des parcours. Certaines erreurs de zonage ont été corrigées et les procédures d'aménagement foncier, améliorées. Il était apparu que des droits d'usage étaient attachés à des zones qui avaient été réservées à l'élevage intensif commercial, ce qui avait donné lieu à des recours et à des contentieux. On a donc veillé, dans le cadre du NLMLP, à ne pas classer ces terrains comme zones de développement commercial, voire à les retirer, le cas échéant, des plans de zonage commercial.

On a étudié les interactions entre le bétail et les espèces sauvages ; des zones de conservation des espèces sauvages ont été délimitées et leur carte communiquée dans la presse officielle ; et de précédentes erreurs de zonage, qui avaient été à l'origine d'interférences avec les voies de migration des espèces sauvages, ont été corrigées.

L'expérience du NLMLP a également incité les pouvoirs publics à revoir le programme relatif aux pâturages tribaux, lequel présentait deux défauts : il partait du principe qu'il restait de vastes parcelles de terres inutilisées pouvant être aménagées, et il n'empêchait pas ceux qui avaient obtenu des terres pour l'élevage intensif commercial de continuer à utiliser les pâturages communaux. Un nouveau texte de portée nationale, adopté en 1991, autorise l'installation de clôtures autour des pâturages communaux, sans privilégier autant l'élevage intensif commercial.

Gestion de la production animale

Le volet consacré aux itinéraires des troupeaux a été un succès : des clôtures ont été construites et des forages pratiqués pour creuser des puits. Ces itinéraires aménagés faciliteront les déplacements et la commercialisation du bétail, sans pour autant interférer avec la migration des espèces sauvages. On ignore cependant s'ils contribuent à réduire la perte de poids subie en route par les animaux. Le pâturage en bordure de ces voies n'en restant pas moins excessif, cette perte de poids est vraisemblablement minime.

Le volet consacré au service de vulgarisation des programmes pilotes a donné des résultats médiocres. Les ressources locales en personnel qualifié étaient insuffisantes, nombre d'agents, une fois formés, ayant quitté le service pour des emplois mieux rémunérés. On a eu du mal à trouver des zones qui se prêtent à l'application du projet et dont les habitants soient disposés à participer aux programmes pilotes de pâturages communaux et d'élevage intensif collectif.

Le projet a toutefois débouché sur la création de trois pâturages communaux pilotes et de huit ranchs collectifs (trois d'entre eux sont aujourd'hui abandonnés). La motivation principale des villageois qui ont participé aux projets pilotes semble avoir été la perspective d'avoir accès à des points d'abreuvement financés par l'État. Rien n'a été entrepris pour améliorer les pâturages ou la gestion du bétail et beaucoup de clôtures sont encore loin d'être terminées. Seul un petit noyau de villageois a réellement travaillé à leur construction. Dans les ranchs collectifs, les troupeaux des différents propriétaires sont encore souvent gardés séparément ; ces ranchs ne sont en outre habités que par des gardiens de troupeaux.

Crédit

La composante crédit destinée à l'élevage intensif commercial s'est soldée par un échec. Mal gérée, la Banque nationale de développement a affiché des performances médiocres et la grande sécheresse de 1987 a aggravé la situation pendant plusieurs années. La demande de crédit a diminué, de même que la solvabilité de nombreux propriétaires de bétail. Sur les 130 emplacements de ranchs commerciaux initialement prévus, seulement 67 ont trouvé preneurs, dont 64 au titre de prêts secondaires. La supervision des prêts, de même que les taux de remboursement, a laissé à désirer.

La plupart des investissements ont servi à financer des forages ou des périmètres clôturés. La gestion pratiquée dans les ranchs commerciaux financés par le projet ne différait en rien de celle appliquée aux zones traditionnelles. Une fois le projet terminé, les autorités compétentes ont restructuré la Banque nationale de développement. Le portefeuille des prêts accordés aux ranchs du projet fait désormais l'objet d'une gestion et d'une supervision plus efficaces. Quoi qu'il en soit, l'impact global du crédit sur la production a été des plus limités.

Incitations

Les pouvoirs publics n'ont pas suivi les recommandations de l'étude sur la tarification du bétail et les incitations financières. Cet aspect, auquel la Banque attachait une grande importance, n'a pas été pris en compte par les autorités, que ce soit au stade de l'évaluation ou, ultérieurement, pendant la mise en œuvre du projet. Le ministère des Finances propose maintenant de réaliser une étude pratiquement identique. Les propriétaires de bétail n'ont guère été encouragés à modifier leurs pratiques traditionnelles dans le cadre du projet.

Leçons

- La Banque doit faire preuve de réalisme lorsqu'elle évalue les capacités des organismes d'exécution. Le manque de personnel et les carences de la NDB, pourtant manifestes au cours du deuxième projet, ont paru surprendre les responsables du troisième projet. On peut expliquer cet optimisme excessif par l'absence d'une évaluation et d'un suivi rigoureux.
- Il est difficile d'abandonner des pratiques traditionnelles et cette difficulté ne doit jamais être sous-estimée. La réussite du projet impliquait un changement radical des mentalités locales. Il aurait fallu que l'équipe du projet possède un sens particulier du dialogue et une connaissance approfondie des conditions de production. Or, elle n'avait ni l'un ni l'autre.
- Les incitations financières de nature à modifier, le cas échéant, les pratiques traditionnelles doivent être analysées et prises en considération en amont du projet. Dans le cas du NLMLP, une étude attentive de ces incitations aurait permis de déterminer dans quelle mesure les politiques de tarification et de commercialisation influent sur le comportement des propriétaires de bétail. Les mesures susceptibles de peser sur l'issue du projet doivent être examinées au stade de l'évaluation.
- Le calendrier du projet doit tenir compte de la difficulté inhérente aux travaux envisagés, des expériences antérieures et des capacités institutionnelles. En l'occurrence, cinq années ne suffisaient pas compte tenu des résultats visés.

- Les activités de supervision doivent porter sur les aspects qui affectent la performance du projet et ne pas constituer un simple suivi de la mise en œuvre, tel que défini dans le rapport d'évaluation. Les missions de supervision de la Banque ont bien identifié les difficultés et les obstacles rencontrés dans le cadre du développement de zones communales, mais seulement lorsque le projet touchait déjà à son terme.

** Rapport d'évaluation rétrospective : "Botswana, National Land Management and Livestock Project", par Dennis Purcell, rapport n° 15856, 28 juin 1996. Les Administrateurs et les agents de la Banque peuvent se procurer ce document auprès du Service de documentation interne et des centres régionaux d'information.
Précis rédigé par Stefano Petrucci.*

Les *Précis* de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées. Ces *Précis* et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignement doivent être adressés à la directrice de la rédaction, Rachel Weaving, téléphone : 1-202/473-1719, télécopie : 1-202/522-3200, courrier électronique : rweaving@worldbank.org