

L'organisation de la pêche dans le delta central du Niger (Mali)

Jacques Quensière

hydrobiologiste

Yveline Poncet

géographe

Même dans les milieux globalement favorables à sa présence et à son renouvellement, il existe des lieux où une ressource naturelle est rare, voire absente, et d'autres où elle est accessible et abondante. Son exploitation ne saurait donc être pratiquée partout avec la même rentabilité. Cette condition contribue à définir modes de production et formes de partage entre les exploitants. Les procédures de répartition des ressources se traduisent alors par des règles d'accès, de gestion, de prise de décision, qui conditionnent en retour à la fois le devenir de la ressource et celui de la société qui en vit.

Dans le delta central du Niger, où l'importance des débits de crue détermine l'abondance du poisson et l'extension des aires favorables à la pêche, c'est l'évolution spatiale et temporelle de ces aires qui fixe les stratégies de production halieutique.

Les partages et les décisions concernant les espaces de l'eau et les ressources changeantes qu'ils contiennent s'exercent à de multiples échelles¹ spatiales et temporelles qui se correspondent et s'emboîtent en partie. Dans cette séquence, c'est le local que nous évoquerons plus particulièrement, car c'est là que se préparent les plus grands changements dans le processus de décentralisation en cours au Mali. Le retrait des structures et des actions de l'État dans les domaines de la production rurale, au profit de ce que l'on appelle schématiquement l'initiative privée, y transforme de façon considérable les termes du développement en général et les repères sociaux de l'exploitation halieutique en particulier.

Parmi les transformations en cours, la création des communes rurales, nouveaux cadres territoriaux, que l'on voudrait, par conséquent, sociaux,

¹ La notion d'échelle est ici rattachée à celle, plus écologique que géographique, d'ordre de grandeur (DÉCAMPS et IZARD, 1992).

et les ajustements nécessaires à leur autonomie engendrent de nouvelles complexités, de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux risques pour les systèmes de production.

Les échelles de la gestion halieutique

On sait que les processus naturels de la production biotique fluviale sont déterminés à diverses échelles (DÉCAMPS et IZARD, 1992; AMOROS et PETTS, 1993), de même que les processus sociaux de la production de poissons. Dans la dimension spatiale, ces échelles se combinent à trois échelles de gestion de la production : globale, régionale et locale. À chacune d'elles correspondent une problématique halieutique spécifique, des contraintes environnementales différentes, des solutions de gestion particulières (TOUNKARA et QUENSIÈRE, 1996).

Du global au local

La réalité halieutique des milieux fluviaux peut être schématiquement rapportée à trois principes simples : la relation crue-production, l'hétérogénéité temporelle qui en découle et l'hétérogénéité spatiale des milieux, des abondances et des répartitions.

Il existe une liaison étroite entre la production halieutique — en tant qu'indice de la productivité naturelle fluviale — et l'étendue des surfaces temporairement inondées par les crues, milieux dont la richesse est utilisée par les poissons pour la reproduction, le grossissement des adultes, l'abri et la croissance des jeunes (ANTIPA, 1910; WELCOMME, 1986; BÉNECH et QUENSIÈRE, 1987; LAË, 1992, 1994). Plus les crues sont fortes, plus elles conduisent à l'inondation de vastes superficies, et plus la quantité de poisson capturable à la décrue sera élevée.

Néanmoins, pour être efficace, l'inondation doit être saisonnière; pour être productives les zones inondables doivent subir des alternances d'assèchement et de submersion. La richesse halieutique qu'elles apportent subit de ce fait des variations temporelles importantes. Maximale à la décrue, la quantité de poisson produite par les plaines inondables diminue progressivement pour atteindre un minimum en fin de période d'étiage, lorsque les milieux fluviaux sont très réduits.

À cette variabilité temporelle s'ajoute une variabilité spatiale des abondances. Aucun milieu naturel n'est homogène, tous sont constitués d'une mosaïque de biotopes pourvus de caractères différents et chacun de ces biotopes est lui-même constitué d'une mosaïque de micro-milieux différenciés. Ainsi, un banc de sable succédera à une berge herbue et précé-

dera une zone profonde au fond vaseux, etc. Cette variabilité physique induit naturellement une variabilité biologique. Certaines espèces se rencontreront préférentiellement dans tel environnement et seront rares ailleurs, certains milieux riches en abris et en nourriture hébergeront de fortes densités de poissons, alors que d'autres milieux seront au contraire très pauvres.

La déclinaison de ces trois phénomènes explicite l'essentiel des conditions de la production halieutique, les processus qui les orientent et les échelles auxquelles ces processus doivent être appréhendés.

On voit bien que la relation crue-capture fait dépendre la production halieutique des facteurs qui conditionnent l'importance annuelle de l'inondation. Au nombre de ces facteurs, il y a évidemment la variabilité climatique, mais il y a également, de façon croissante, les autres usages qui sont faits des ressources en eau. Qu'un barrage soit construit pour réguler le cours d'un fleuve, et les zones inondables disparaîtront avec le potentiel halieutique qu'elles apportaient. Tout aménagement conduisant à une réduction des débits de crue contribue, de la même façon, à amoindrir les espérances de capture. L'usage de l'eau est un choix qui favorise certains secteurs et en défavorise d'autres. Ce choix s'effectue d'abord à l'échelle globale du système fluvial dans son ensemble. Le global est donc le niveau qui intègre les externalités environnementales, sociales, économiques et juridiques les plus fortes. C'est à cette échelle que se pose le problème de la pérennité des captures et des activités qui en dépendent.

Le global

L'hétérogénéité spatiale évoquée précédemment s'observe à différentes échelles. À l'échelle globale, la diminution progressive de la pente du fleuve détermine une succession de milieux, de la source à l'estuaire. C'est dans le proche voisinage des plaines inondables, que l'abondance des poissons est la plus grande, et c'est cette abondance qui détermine l'aire d'extension des pêcheries. Le régional correspond donc à l'étendue productive, domaine de l'organisation halieutique, de l'application des règles communes qui doivent permettre aux pêcheurs de partager, de façon consensuelle sinon équitable, les mêmes lieux de pêche, les mêmes stocks de poissons, les mêmes marchés.

Le régional

C'est aussi, pour l'observateur, l'échelle de perception du secteur halieutique, de son importance et de sa diversité : nombre de pêcheurs, types de production, efforts déployés, tonnages débarqués, consommés, exportés... C'est donc par excellence l'échelle de perception de la pêche par l'administration.

C'est enfin l'échelle de gestion du milieu productif (la zone inondable, extension saisonnière du système fluvial) et du choix de son mode de partage, voire d'aménagement, entre les différents secteurs concernés par les potentialités en agriculture, élevage, transport, maraîchage... apportées par les inondations. C'est donc nécessairement un autre échelon d'arbitrage entre des intérêts différents et des usages potentiellement conflictuels.

Le local Cette dernière échelle est celle de la communauté d'intérêts constituée en corps social et de la gestion directe de l'activité de production. C'est aussi celle des biotopes en même temps que celle des agglomérations qui réunissent les groupes sociaux pour qui ces biotopes ont une signification en tant que sites de pêche différenciés. Dans le delta central, les stratégies des producteurs s'exercent sur des territoires lignagers identifiés par leur histoire (fondations, dominations, immigrations) et par leurs voisinages (associations, différenciations, spécialisations). Elles s'appliquent à des biotopes dont les fonctions (frayères, nurseries, abris, nourrissage des adultes...) sont connues et répertoriées tout comme les dates et les durées des cycles climatiques, hydrologiques et biologiques qui scandent l'évolution saisonnière de ces milieux temporaires.

Le local est par excellence l'échelle du pêcheur, de sa perception de ses propres conditions de production, de l'environnement naturel et de ses ressources. Ce qui ne signifie pas que les pêcheurs du delta central sont étrangers aux échelles évoquées précédemment, mais bien qu'ils les perçoivent et les analysent à travers la relation intime qu'ils entretiennent avec les biotopes qui constituent leurs lieux d'activité.

C'est donc à cette échelle, celle où l'intérêt de chaque pêcheur se trouve directement confronté aux intérêts des autres, que la coutume élaborant les règles de partage a été établie et continuellement adaptée.

Enfin, le local est l'échelle d'observation et d'analyse des conditions de pêche : l'échelle des biotopes et des communautés de poissons, de leur répartition spatiale et de leurs évolutions temporelles.

Le partage des rôles

Les trois échelles que nous venons d'identifier correspondent à trois catégories de questions, qui doivent toutes être prises en compte dans la définition de la dynamique et de l'organisation du secteur halieutique. Chacune de ces échelles renvoie à un échelon de prise de décision et donc de gestion des pêches.

Les deux premières échelles nécessitent une forte implication de l'État (centralisé, décentralisé ou déconcentré) : en effet, aux échelles globale et régionale, l'effort de coordination entre les différentes unités qui participent à la fertilité de l'hydrosystème est plus important que l'effort de gestion à l'intérieur de chaque unité. Il se trouve que cet effort de coordination n'a, jusqu'ici, jamais été réellement entrepris par les structures centralisatrices : soit qu'il n'ait pas été jugé nécessaire (les différents niveaux locaux étant supposés se coordonner sans intervention²), soit qu'il ait été délibérément occulté par les approches sectorielles adoptées jusqu'en 1991. Chaque domaine d'activité était alors considéré indépendamment, sans aucune considération pour les effets que son développement était susceptible d'avoir sur les autres secteurs.

La méconnaissance de ces interactions explique l'absence de choix clairement formulé quant aux différents usages de l'eau. Dans ce domaine, le développement croissant de l'initiative privée (pompages, endiguements, pollutions...) et l'intensification conflictuelle des usages (irrigation, production électrique, pêche...) rendent de plus en plus nécessaires l'élaboration et la mise en application de ces choix. Quels sont les meilleurs usages de l'eau, ressource rare ? Comment concilier le développement des secteurs qui en revendiquent l'usage sans provoquer de crise ou de conflit ? Quels sont les secteurs les plus rentables en matière d'emploi, de richesses, de productions alimentaires, voire de paix sociale ?

Le manque d'attention à ces questions a laissé se creuser des lacunes considérables dans l'information relative à la variété des systèmes de production exploitant l'hydrosystème. C'est d'ailleurs précisément une des conséquences de la politique actuelle de décentralisation que de mettre en évidence l'absence de politique nationale informée et responsable en matière de ressources fluviales.

C'est à l'échelle locale que s'amorce le changement le plus radical et la transition la plus difficile : l'État entend *restituer* aux producteurs les responsabilités qu'il s'était auparavant attribuées en matière de gestion. La difficulté réside ici dans le choix du bon modèle à adopter pour que cette dévolution des droits de gestion locale conduise effectivement aux objectifs visés par la décentralisation.

Avant d'évoquer les choix en cours, leurs avantages et leurs difficultés, nous rappellerons succinctement ce que furent les choix passés, la situation halieutique au moment de la décentralisation et les objectifs de cette dernière.

² Jusqu'au début des années cinquante, la pêche fluviale en AOF est peu réglementée, bien que des textes en citent l'intérêt (entre autres DAGET, 1949). « De fait, l'administration coloniale permettra le maintien, jusqu'à l'indépendance, d'une gestion coutumière des pêches qu'elle appuiera même par des arbitrages et des jugements rendus selon les règles du droit coutumier. » (QUENSIÈRE *et al.*, 1994).

Les avatars de la gestion locale

La gestion traditionnelle

Le mode d'organisation traditionnel prévaut jusqu'à l'indépendance. La tradition halieutique organise librement le partage des stocks et de leurs accès, sur les bases culturelles religieuses et techniques des groupes concernés par l'exploitation des ressources du delta central du Niger, et plus particulièrement du groupe bozo, le plus fortement identifié à la pêche.

Les règles de partage tiennent étroitement compte des conditions réelles de production et tout particulièrement de la nature des sites de pêche, de leur répartition spatiale et de leur évolution temporelle au cours du cycle hydrologique. Le droit de pêche n'est donc pas rapporté au simple usage de techniques, mais associe le type d'engin qui a été inventé par les pêcheurs pour capturer du poisson à un état précis de l'évolution saisonnière d'un type de lieu. On parle de *technotope* (FAY, 1991, 1993) pour qualifier cette conjonction qui régule les accès aux ressources. Ainsi tel groupe, ou tel pêcheur au sein de ce groupe, aura-t-il le droit de pêcher avec tel type d'engin à tel endroit pendant telle période hydrologique. Le milieu évoluant, un autre groupe ayant d'autres droits pourra succéder au premier. De la même façon, les droits peuvent se succéder entre groupes professionnels. Au cours de l'assèchement, la maîtrise des pêcheurs sera remplacée par celle des éleveurs ou celle des agriculteurs sur la même superficie.

Ces technotopes se répartissent sur un espace halieutique partagé en territoires, ou plus exactement en aires de pouvoir attribuées à des lignages de pêcheurs. Initialement, ces aires sont définies par un pacte établi entre l'ancêtre fondateur du lignage et les divinités d'eau. Ce pacte, régulièrement renouvelé par les descendants de cet ancêtre, fonde tout à la fois les droits du lignage, les règles de l'exploitation et l'autorité des descendants en charge de la bonne observance de ces règles : maître des eaux, sacrificateur, chef de lignage (FAY, 1989) Le même corpus de règles prévaut sur l'ensemble du delta. Il est connu de tous. Mais la modulation de leur application est faite localement par les maîtres d'eau qui définissent les calendriers, les interdits, les tolérances, et qui garantissent le respect des privilèges, préséances et exclusivités associés aux hiérarchies lignagères.

Au cours de l'histoire, l'influence des différents pouvoirs qui se sont exercés sur le monde de la pêche a conduit à des redistributions, de même que la pratique des alliances a modifié les domaines de tel ou tel groupe. De nouveaux acteurs sont apparus, ainsi que de nouvelles règles et de nouveaux statuts, d'autres au contraire ont disparu. Néanmoins, les principes généraux qui fondaient la légitimité de l'activité de pêche et la



Campement de pêche temporaire sur la haute berge du Jaka, en amont de Waladu (avril 1995).

IRD/A. Poncet

logique foncière articulant pêcheries, aires de pouvoir et système statutaire n'étaient pas ébranlés (FAY, 1994 ; PONCET *et al.*, 1997).

L'efficacité de la tradition provient certainement de son empirisme. Elle s'adapte aux contraintes tout en gardant le même cadre de référence, mais cette adaptation prend du temps. La réponse des pêcheurs aux nouvelles opportunités ou aux difficultés qui apparaissent est très rapide, mais l'intégration des nouvelles solutions stratégiques qu'ils développent n'est pas immédiatement consensuelle. Il faut du temps à la société des pêcheurs pour s'approprier de nouvelles conditions de travail. Entre la fin des années quarante et le milieu des années soixante, la tradition, soumise à de profonds changements liés au boom halieutique³, se cherchait de nouvelles cohérences. C'est donc relativement affaiblie qu'elle subira les mutations que le nouvel État malien imposera au monde pêcheur après l'indépendance.

³ Par une conjonction de facteurs favorables, les pêcheries du delta central vont doubler leur production en une dizaine d'années, passant de 45 000 tonnes au début des années cinquante à plus de 100 000 tonnes au milieu des années soixante (QUENSIÈRE, 1994).

À l'indépendance, le gouvernement de la jeune république du Mali juge les principes de la tradition halieutique incompatibles avec ses ambitions sociales et économiques. Ce n'est donc pas une simple réforme réglementaire qui est envisagée par l'État, mais l'instauration d'un autre modèle de société. La nationalisation des eaux et de leurs ressources, l'abrogation des privilèges liés aux charges lignagères et religieuses, le contrôle des opérations de pêche par l'administration sont autant de

La gestion moderne

décisions destinées à faire mieux correspondre la pêche aux orientations gouvernementales.

Alors que la tradition considérait la pêche à l'échelle locale, l'État, en n'y voyant qu'un secteur productif devant répondre à des normes modernes d'efficacité, analysera la situation halieutique seulement à l'échelle régionale (au sens que nous venons de lui donner : ensemble de la région productive). L'ensemble des composantes de la filière sera investi par des sociétés d'État et des centres de propagande sous le gouvernement de Modibo Keita, puis de 1972 à 1984 par une gigantesque opération de développement, l'Opération pêche de Mopti. De même, la gestion de la production sera décidée par l'État et contrôlée par l'administration.

Le mode de gestion invoqué, mais jamais appliqué, est celui de la *théorie moderne des pêches* (SCHAEFFER, 1954 ; GORDON, 1954 ; BEVERTON et HOLT, 1957) qui postule qu'un stock peut être exploité durablement si les prélèvements effectués par la pêche sont maintenus en deçà de la capacité naturelle de renouvellement de ce stock. L'évaluation de cette capacité, de l'effort de pêche déployé par les pêcheries, des tonnages débarqués, exige des études coûteuses que seul l'État peut entreprendre. De même, seul l'État, juge impartial par excellence, peut déployer l'effort de surveillance nécessaire à l'application équitable des règles de prélèvement que définissent les études. Le centralisme de gestion des pêcheries apparaît ainsi comme imposé par la nature même de la pêche (QUENSIÈRE, 1993).

Or, si la gestion centralisée fut imposée aux pêcheurs du delta central, l'État n'accompagna cette politique ni d'un renforcement de son dispositif de contrôle, ni d'un accroissement, pourtant indispensable, de la compétence technique de ses agents, ni même des études devant permettre de préciser règles de pêche, quantités pêchables et quantités pêchées.

Les conséquences du centralisme

Sur le plan technique, la gestion centralisée n'a donc jamais été mise en œuvre, ce qui pourrait apparaître comme un demi-mal, puisqu'on sait aujourd'hui que les principes qui la fondent négligent trop de facteurs essentiels pour être opératoires (DURAND *et al.*, 1991 ; BERKES, 1993 ; QUENSIÈRE, 1993). Néanmoins, son impact sur l'évolution du secteur a été considérable (FAY, 1994 ; KASSIBO, 1994 ; QUENSIÈRE, 1994). Les différentes mesures prises à partir de 1963 pour assurer à l'État la maîtrise complète du secteur n'ont pas instauré une nouvelle organisation, elles n'ont fait que déstabiliser l'organisation antérieure en rendant contestable la légitimité des référents coutumiers qui structuraient jusque-là toutes les pratiques de pêche.

La nationalisation des eaux et de leurs ressources abroge les droits fonciers coutumiers. Les lignages n'ont donc théoriquement plus le pouvoir de moduler les prélèvements effectués sur leurs anciens territoires. Ils sont déresponsabilisés de la préservation et de la bonne exploitation de leurs anciennes ressources. Dans la pratique, l'appropriation coutumière persistera de façon occulte d'abord, ouvertement ensuite, mais la délimitation même de ces territoires ne sera plus cautionnée par une autorité coutumière. Les litiges se multiplieront rapidement, épuisant le monde de la pêche en demandes d'arbitrage coûteuses et sans cesse recommencées auprès des différentes instances administratives et juridiques⁴. Ces litiges raviveront de vieilles querelles et aboutiront parfois à des règlements de comptes sanglants.

⁴ La règle de la chose décidée ou jugée n'étant pas appliquée, les conflits étaient devenus une source intarissable de prébendes pour les représentants de l'autorité centrale.

L'abrogation des charges et des privilèges qui structuraient l'ancien système statutaire conduit, selon que le territoire lignager est plus ou moins éloigné des structures de contrôle, à l'amoindrissement, voire à la disparition, de l'autorité des maîtres d'eau. Lorsqu'elle perdure, elle n'est plus la seule reconnue pour trancher les différends ou les dérogations aux règles coutumières qui continuent de sous-tendre le système productif. La déontologie même des maîtres d'eau se dévoie, et nombreux sont ceux qui font des taxes symboliques perçues lors d'accueil d'étrangers⁵ ou lors de pêches anormales (bloquer les poissons par exemple) une véritable rente foncière... qui n'est plus nécessairement redistribuée aux pêcheurs, mais peut en revanche être partagée avec certains représentants de l'autorité administrative.

⁵ Le *manga-ji* ou part de l'eau vaut jusqu'au tiers des captures.

L'instauration du permis de pêche, qui donne théoriquement droit de pêche à tous ceux qui le paient, sur toute l'étendue du territoire national, supprime le droit d'exclusivité dont jouissaient jusque-là les groupes statutaires et ouvre l'accès à la ressource à des personnes ou à des groupes qui n'ont aucune raison d'en user avec précaution et selon les règles traditionnellement reconnues; il n'est plus nécessaire d'être né dans la profession pour exercer, ni même, avec le progrès technique, d'avoir une formation pour acheter une nappe préfabriquée et poser des filets. Les conditions de libre accès aux stocks, et donc de surexploitation, sont ainsi réunies.

On citera encore la perception administrative globalisante du secteur qui considère, au moins par défaut, que tous les lieux de pêche se valent. Elle se traduit par une réglementation des seuls engins (permis vendus au prorata de la panoplie déclarée, définition d'une taille minimale de mailles⁶, interdictions d'engins, etc.). Une telle réglementation ne tient aucun compte de l'enjeu réel de la pêche que constitue la conjonction

⁶ Réglementation établie sans aucune raison scientifique. Elle n'a donc jamais été respectée par les pêcheurs.

d'une pratique et d'un site; elle est fortement inégalitaire et ne peut être respectée par les pêcheurs. Elle favorisera néanmoins l'homogénéisation technique des panoplies de pêche (auparavant très fortement différenciées) entre groupes et une différenciation économique des équipements, de plus en plus liés à la richesse individuelle et de moins en moins au statut social du groupe d'appartenance.

Décentralisation et gestion des pêches

L'omniprésence de l'État dans tous les secteurs et à tous les échelons des filières est loin d'avoir apporté les perspectives de développement auxquelles ses initiateurs pensaient qu'elle devait conduire. Constatant avec le Fonds monétaire international le peu de résultats obtenus ainsi que les effets pervers de cette politique (administration pléthorique et peu efficace, déficit chronique des entreprises d'État et de l'État lui-même, généralisation des prébendes...), le gouvernement de l'ancien président Moussa Traoré avait amorcé le désengagement progressif de l'État. Mais c'est avec l'avènement, en 1991, du régime actuel qu'une nouvelle politique nationale a été entreprise. La mise en œuvre de la décentralisation vient conforter et donner réalité aux nouvelles options fondamentales du gouvernement :

- désengagement progressif de l'État des activités productrices et commerciales, et promotion du secteur privé et associatif;
- décentralisation des décisions et des actions de développement rural avec une participation accrue des populations à travers leurs élus, à l'échelle des régions, des cercles et des collectivités locales (communes et villages);
- responsabilisation plus importante des collectivités villageoises, notamment dans l'aménagement et la gestion de leurs territoires;
- solidarité avec les populations les plus désavantagées par leurs ressources économiques et leurs handicaps sociaux, avec les autres groupes vulnérables.

La nouvelle politique gouvernementale en matière de développement rural insiste par conséquent sur la *libéralisation*, la *privatisation*, la *décentralisation* et la *responsabilisation* du monde rural, l'État conservant un rôle de conception, de suivi et d'évaluation des stratégies de développement, qui seront désormais conçues et réalisées par les individus avec l'appui des nouvelles communautés territoriales.

Cela équivaut, tout particulièrement pour la pêche, à des changements radicaux dans la perception administrative des producteurs, considérés jusque-là comme incapables d'innovation, irresponsables et incompetents. Un tel renversement d'attitude ne va pas, on l'imagine, sans poser quelques difficultés ni sans provoquer quelques réticences au sein du personnel administratif qu'une longue pratique des conflits halieutiques avait conforté dans l'idée d'une incapacité fondamentale du monde de la pêche à travailler de façon cohérente. De nombreux textes officiels s'étaient faits l'écho de l'incompétence et de l'irresponsabilité des pêcheurs. Nos travaux ont contribué à démontrer qu'il n'en était rien et que la surexploitation dont on les accusait n'avait jamais existé (QUENSIÈRE, 1994). Néanmoins, la pratique de plus de trente années de sujétion est tenace. Bon nombre d'agents de l'État doutent encore que le monde de la pêche puisse survivre sans une solide tutelle de l'administration.

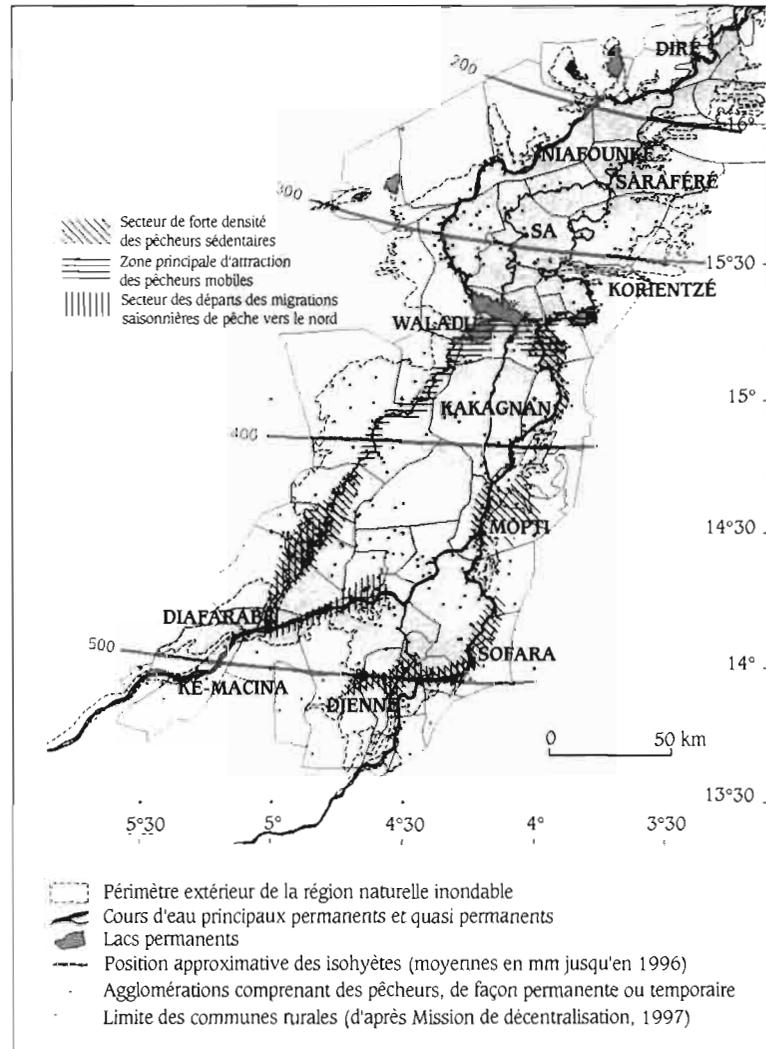
La société halieutique du delta central a déjà montré par le passé sa capacité à générer des mécanismes et des structures propres à résoudre les différends par la négociation et la concertation. Mais les règles de gestion coutumière, élaborées dans un autre environnement social, économique et politique, ne sont plus opérantes. Rien ne permettait de certifier qu'elles pourraient fournir aux pêcheurs une référence suffisante pour la recherche de solution à des conflits actuels, conflits souvent fondés sur d'anciens contentieux ayant opposé différents groupes, parfois de manière très violente. L'expérience de gestion décentralisée de la pêche, effectuée sur deux zones tests, engagée en 1995 par le service des pêches du ministère du Développement rural et de l'Environnement, a pour but de tester d'une part la capacité des producteurs à s'organiser pour gérer en commun leur domaine, d'autre part la capacité des instances administratives et de développement régional à ajuster leurs tâches et leurs projets aux initiatives des producteurs eux-mêmes.

L'expérience se déroule dans deux secteurs géographiques de l'hydrosystème, connus pour être très fertiles sur le plan halieutique, donc très convoités, avec des relations tendues entre les pêcheurs autochtones propriétaires et entre ces derniers et les pêcheurs « étrangers » que sont les immigrants saisonniers.

Dans l'un de ces secteurs, le *modèle géographique* (qui inclut l'écologie et le politique) est relativement simple et il est reconnu aussi bien par les producteurs que par les administrateurs : le Korombana (chef-lieu : Korientzé ; fig. 14) est légitimé par la majorité de ses habitants cultivateurs bambara sur la solidité de ses fondations agraires (céréales

L'expérience de gestion décentralisée de la pêche

FIG. 14 — L'eau, les pêcheurs et les communes rurales du delta, à l'échelle régionale.



sèches). Sur le plan halieutique, la simplicité de l'hydrographie fait dépendre l'ensemble des pêcheries de la gestion de certaines zones stratégiques. Un consensus s'est rapidement établi parmi les pêcheurs pour la gestion des eaux et des poissons par un seul comité de pêche.

Dans l'autre secteur, celui du Jaka aval, se superposent plusieurs modèles géographiques dont un, celui des pêcheurs, est de type réticulaire (fig.15). Les villages fondateurs-propriétaires maîtrisent chacun une forme traditionnelle de gestion de leurs eaux le long du réseau; à côté d'eux, les pêcheurs immigrants récents tentent de s'organiser pour une gestion commune sur

des bases plus égalitaires. Leur espace commun est cohérent mais sa solidité est légitimée par des fondations halieutiques. Trois maîtrises d'eau y sont concernées par le test. Les pêcheurs ont donc opté pour trois sous-comités, coiffés par un comité de gestion, la complication des structures paraissant aux pêcheurs moins importante que l'équité des représentations.

La création de ces comités de gestion a été suggérée aux pêcheurs par l'administration, mais leur organisation ainsi que leur mode de fonctionnement ont été débattus en commun au cours de forums et redéfinis par les pêcheurs eux-mêmes. Ces comités constituent, dans chacune des zones tests, l'instance élue de réglementation, de régulation des accès, de perception des droits de pêche, cela au bénéfice de l'État — les redevances des permis — et au bénéfice des communautés de pêcheurs. En effet, l'une des premières préoccupations de ces nouvelles institutions gestionnaires a été de constituer et d'alimenter une caisse commune pour financer des actions d'intérêt collectif.

En tant qu'expérience pédagogique destinée à redémontrer au personnel administratif (et sans doute aux intéressés eux-mêmes) que l'exercice de la pêche pouvait s'effectuer dans la paix sociale, sans l'intervention massive et permanente de différents corps de la fonction publique, l'expérience des zones tests est sans conteste un grand succès : depuis son démarrage aucun conflit grave n'est apparu dans des régions où précédemment on déplorait fréquemment des morts.

En tant qu'exemple de gestion, l'appréciation des zones tests doit être nuancée. Il s'agit d'une opération partielle, pratiquée sur un seul secteur de production et dont les résultats sont forcément limités et encore difficiles à interpréter. Elle ne concerne ni les « gens de la terre » (les agriculteurs), ni les « gens de l'herbe » (les éleveurs), ni, par conséquent, les relations qu'entretiennent les multiples gestionnaires des mêmes ressources et parfois des mêmes espaces pour des usages différents. Elle n'est donc pas extrapolable à ce que pourrait être une future gestion communale.

Les attitudes des administrations centrales impliquées dans l'expérience sont diverses ; elles vont de l'encouragement distant à des tentatives plus ou moins organisées de canalisation vers des modèles standardisés que les pêcheurs, conscients de leur nouveau pouvoir de dire non, réfutent avec une diplomatie prudente. En fait, les pêcheurs n'ont pas proposé aux instances administratives et politiques modernes leurs propres conceptions, leurs pratiques et leurs savoirs sur les espaces de production, que ce soit dans leurs dimensions écologique, sociale ou politique ; l'espace halieutique n'est pas (ou pas encore) perçu par les pêcheurs comme devant faire l'objet d'une information de leur part vers l'extérieur. C'est la recherche scien-

tifique qui joue le rôle d'informateur auprès des administrations, d'ailleurs assez peu attentives. On peut donc craindre que les différents corps administratifs concernés ne tirent pas autant de profit qu'ils auraient pu de cette expérience.

Convergences, divergences

Les choix de la décentralisation

De fait, les contraintes politiques aidant, la définition des structures décentralisées est d'ores et déjà très avancée et la prise en compte des spécificités halieutiques n'a pas été d'un grand poids dans les choix qui se dessinent.

La loi de décentralisation 93-8 crée « dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale » trois niveaux de communautés territoriales décentralisées : les régions, les cercles et les communes. Sur le plan du découpage territorial, les deux premières entités ne constituent qu'une simple reconduction des régions et cercles préexistants. En revanche, les communes rurales sont de nouvelles entités territoriales qui viennent remplacer, dans le nouveau découpage, les arrondissements ruraux qui disparaissent.

Sur le plan politique, administratif et économique, la vocation des régions, cercles et communes devient radicalement différente. Devenues communautés territoriales, elles sont destinées à s'administrer librement, dans le cadre des lois qui définissent leurs domaines de compétence, par le biais d'organes exécutifs élus par et au sein d'assemblées ou conseils eux-mêmes élus par l'ensemble des citoyens ressortissants de la communauté.

Dans le cas des communes, c'est le maire qui sera le chef de l'exécutif communal. Élu par et au sein du conseil communal et assisté par un bureau de trois à cinq adjoints, selon l'importance numérique des administrés, il « est chargé de l'exécution des délibérations du conseil [...], de la gestion et de l'administration des biens de la commune [...], de la gestion du personnel communal [...], et de la police administrative » (loi 95-34 définissant le code des collectivités territoriales).

La commune occupe une place majeure dans le processus de décentralisation puisqu'elle introduit les institutions permettant la responsabilisation et la concertation de l'ensemble de ses ressortissants. Le conseil communal est en effet habilité à délibérer sur toutes les affaires de la commune, après avis préalable des conseils de village ou de fraction nomade.

Conseils de pêche

Ainsi que tout apprenti pêcheur l'aura constaté à ses dépens, l'activité de pêche est pleine de subtilités techniques. Selon qu'il est manié par des mains expertes ou inexpérimentées, le même équipement conduit à des

résultats très différents. Cette subtilité des arts halieutiques rend leur contrôle particulièrement difficile et il n'est pas d'exemple de pêcherie où une gestion, quelle qu'elle soit, ait été assurée avec succès indépendamment de la collaboration de la profession. Lorsque cette collaboration est effective, le surveillant extérieur n'est plus nécessaire, chaque communauté de pêcheurs contrôlant les activités de ses membres et gardant son territoire de pêche. Ainsi, la règle coutumière continuait d'être respectée, alors que, malgré des contrôles incessants, jamais les règles modernes n'ont été appliquées. En matière de réglementation des pêches, le seul contrôle efficace est celui des pêcheurs eux-mêmes, mais il ne s'obtient que s'ils sont partie prenante de la définition des règles et de la bonne gestion des stocks à partager.

C'est dans cet esprit que la loi 95-32 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture vient compléter le dispositif de décentralisation en instaurant, à l'échelon national et à celui des collectivités territoriales, un organe consultatif : le conseil de pêche. Celui-ci est saisi, à l'échelon de chaque collectivité décentralisée, de toutes les questions importantes en matière de pêche : élaboration des conventions et des règles de gestion, règlement des litiges... À l'échelon national, le conseil évalue et donne un avis sur toute question d'importance nationale (classement ou déclassement des réserves piscicoles, montant des taxes liées à la délivrance des permis, introduction de nouvelles technologies...).

L'instauration des conseils à l'échelle des collectivités décentralisées traduit la volonté politique d'assurer une participation des communautés locales de pêcheurs à la gestion des pêcheries. Cela est clairement exprimé par la loi à l'échelon communal où la totalité des membres élus doit être des pêcheurs, et où les chefs traditionnels des pêcheries siègent en qualité de membres de droit.

En attribuant formellement les décisions et les responsabilités sur les lieux de production aux ressortissants des communes correspondantes, par le simple fait d'y être recensé, l'esprit de la décentralisation est bien de reconnaître la compétence technique des communautés de producteurs, de même que leur capacité à structurer et à assumer leurs responsabilités. La diversité des fonctionnements naturels et sociaux, et leurs multiples combinaisons dans le système pêche ne sont plus occultées. L'échelon local de la gestion halieutique est ainsi explicitement reconnu. Est reconnue par là même la capacité des producteurs à gérer leurs relations de voisinage, c'est-à-dire en fait, dans le domaine halieutique, à gérer des *objets déformables* ou *flous* — dans le sens d'espaces imprécis, admettant des marges, des vides, des plages de recouvrement avec les

systèmes voisins — tels que la répartition géographique des producteurs et de la production, les mosaïques foncières, les réserves, les superpositions d'autorité...

Cependant, on discerne des zones d'ombre et des divergences dans la réalité des applications. Tout particulièrement dans le modèle général de découpage du territoire en communes.

Découpage territorial

La définition des communes s'est faite sur la base d'une concertation villageoise et selon des critères de découpage concernant notamment le nombre d'habitants (de 10 000 à 25 000), l'existence d'un chef-lieu possible (agglomération d'au moins 1 500 habitants), l'accessibilité de ce chef-lieu à partir des villages les plus éloignés (de 15 à 40 km selon les régions et leur densité de population), l'existence de ressources exploitables en quantité suffisante... Un accent particulier a été mis sur le respect des solidarités (affinités culturelles, réalités historiques, intérêts socio-économiques...). Ces choix, bien que globalement consensuels, sont nécessairement des cotes mal taillées, où prime le point de vue des groupes dominants. D'une façon générale, le découpage communal reprend une géométrie de type agricole, avec des circonscriptions compactes et un chef-lieu central, présentée comme un standard. En fait, il rejoint souvent le découpage administratif des arrondissements, qui est d'ailleurs parfois hérité de principautés précoloniales. Ce modèle s'accommode mal de la géométrie réticulaire du système halieutique, de la rare connexité de ses espaces de production, de la variabilité de leurs dimensions dans le temps et de la superposition de territoires qui produisent successivement du poisson, de l'herbe, du riz.

Dans la sous-région deltaïque du bas Jaka, l'espace halieutique des villages de pêcheurs de Farayeni, Garwey Buguji, Garwey Garuji et Waladu constitue un ensemble cohérent sur le plan naturel et sur le plan socio-historique (fig. 15). Il réunit deux types de milieux écologiques : les « fleuves », grands chenaux permanents ou quasi permanents, contenus entre leurs berges, et les « plaines », aires de débordement elles-mêmes constituées d'éléments multiples (chenaux et mares, constituant les drains et les réservoirs de stockage naturel). Les portions de fleuve que maîtrise l'ensemble des quatre villages mesurent 85 km dans leur plus grande extension de juillet à septembre, et l'ensemble des plaines inondées couvre environ 350 km² entre août et novembre. Ce territoire halieutique n'est pas maîtrisé ni géré de façon semblable dans le temps et dans l'espace. En d'autres termes, les droits d'accès et de gestion sont à géométrie variable. Les chenaux et les mares des plaines inondables, par exemple, ne constituent des territoires halieutiques appropriés qu'autant qu'ils sont pêchables, mais ils

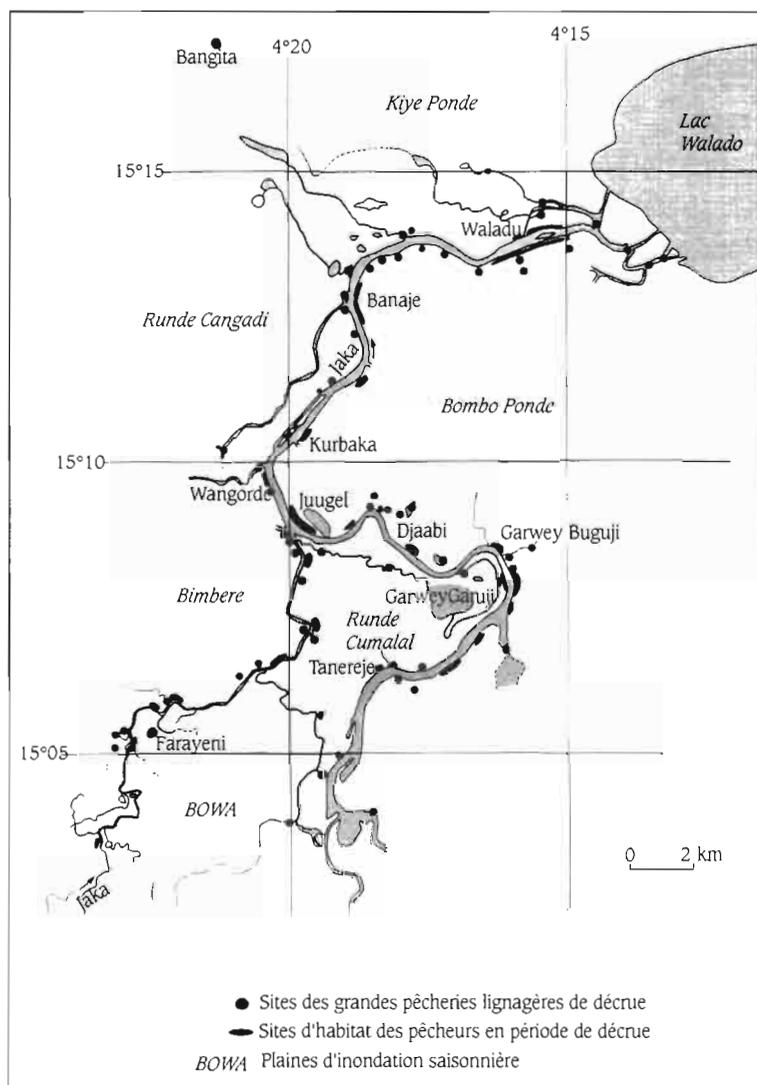


FIG. 15 — L'expérience de gestion décentralisée de la pêche : la zone du bas Jaka.

sont systématiquement gérés puisque les biotopes correspondants sont source de fertilité halieutique. Les dispositifs naturels les plus fertiles combinent des chenaux, des mares multiples de petite taille, des confluent, des bourrelets de berge. Le site d'interception du poisson (sous la forme d'un barrage de nasses) peut être légèrement déplacé selon la profondeur de l'eau et la force du courant, mais toujours en tenant compte des dispositifs naturels connexes et des dispositifs d'interception voisins. Entre ces technotopes, des « espaces élastiques », espaces flous par excellence (en peul *kawral ndyam*, « la rencontre des eaux », impliquant également le sens

social d'entente), appartient aux (sont sous la responsabilité des) propriétaires adjacents, qui peuvent y prélever chacun avec mesure, directement ou par prêt, avec ou sans rétribution. Il ne s'agit pas de propriétés superposées, ni de réserves non attribuées ou de réserves communes, mais d'espaces tampons de dimensions variables, non délimitables physiquement, qui constituent l'espace de la production et du stockage naturels dans l'hydrosystème, de la qualité duquel dépend la production disponible pour les pêcheurs dans les technotopes qui en sont issus.

L'un des critères invoqués pour fixer le découpage des communes est celui de leur cohérence fonctionnelle, fondée sur la notion de communauté de projet. Or la cohérence des espaces halieutiques n'est pas seulement fondée sur l'homogénéité des surfaces, elle repose aussi sur les complémentarités temporaires et successives des éléments du réseau (tels que les flux et les connexions), qui sont pourvus de fonctionnalités à la fois écologiques et sociales (PONCET et QUENSIÈRE, 1996). Il n'y a donc pas de correspondance facilement identifiable entre l'espace fonctionnel halieutique et l'espace fonctionnel administratif (PONCET et KINTZ, 1997) : les territoires de pêche se trouvent souvent à cheval sur deux communes, voire sur deux cercles ou même sur deux régions. Cela peut compliquer (voire entraver) le processus de reconnaissance des droits des communautés sur leur espace de production.

Ces difficultés ne seront probablement pas très importantes dans le domaine de la gestion des pêches proprement dite. En effet, l'existence de conseils de pêche au sein des communes garantit le respect d'une certaine culture halieutique et très probablement d'une certaine homogénéité de réglementation sur tout le domaine exploitable du delta central du Niger. Il n'y aura donc sans doute pas de difficulté majeure pour les lignages à faire respecter leurs droits dans plusieurs unités territoriales distinctes. D'ailleurs, cette situation n'est pas nouvelle et l'expérience des zones tests, définies sans tenir compte des limites des maîtrises, montre que cette partition administrative des territoires n'est pas un handicap insurmontable pour une gestion cohérente.

Néanmoins, il convient de se souvenir qu'en parlant de gestion des pêcheries on reste *de facto* à l'intérieur de la profession. Or les risques de conflits ne sont pas de même nature selon qu'on reste dans le même secteur de production ou qu'au contraire on se trouve confronté aux intérêts d'un autre secteur. On s'aperçoit très vite, à la lecture des textes, que les garanties de préservation des intérêts des pêcheurs sont faibles.

Certes, à l'échelle communale, il existe le conseil de pêche où les pêcheurs sont largement majoritaires, mais ce n'est qu'un conseil dont

l'avis peut être ou ne pas être sollicité et suivi par le maire. En outre, aucune disposition concernant les attributions de ces conseils ne précise s'ils auront un rôle purement consultatif ou s'ils seront dotés d'un réel pouvoir réglementaire⁷. Enfin, il est certain que ces conseils n'auront aucun pouvoir d'arbitrage pour des différends opposant des pêcheurs à d'autres catégories professionnelles.

⁷ La réglementation locale sera basée sur des *conventions de pêche* établies entre l'administration et les comités locaux.

Il existe des conseils communaux mais, même dans les communes du delta central, les pêcheurs sont rarement majoritaires et leur représentation à ces conseils sera souvent faible sauf accords politiques particuliers. Or les collectivités gèrent désormais un domaine public comprenant notamment toutes les dépendances du domaine public naturel de l'État situé sur leur territoire et dont la maîtrise et la conservation viennent de leur être concédées. Dans le cadre de cette gestion, chaque collectivité doit établir un plan d'aménagement et un plan d'occupation des territoires qui préciseront les domaines forestier, agricole, faunique, piscicole, minier et habitable, ainsi que les stratégies de mise en valeur de ces domaines. On sait que la mise en œuvre de ces plans, établis avec l'appui-conseil des différents services techniques déconcentrés, nécessite un accord préalable (contrôle d'opportunité) de l'État. Néanmoins, le risque n'est pas négligeable de voir certaines zones de pêche telles que les milieux temporaires à vocation agricole saisonnière changer de statut à cette occasion, et être soustraites du domaine halieutique.

On sait la tentation des communes à tolérer, voire à favoriser, les activités les plus rentables pour les impôts locaux qu'elles leur apportent. En cas de période de mauvaises crues, l'envie sera forte de favoriser les secteurs agricoles par des aménagements hydrauliques, aux dépens d'un secteur halieutique qui rapporterait moins tout en immobilisant des superficies considérables. Il n'est plus question de la difficulté d'un partage des richesses halieutiques entre pêcheurs, mais du risque d'une remise en cause, aux dépens des pêcheurs, du partage des richesses deltaïques entre secteurs productifs. Le rôle de la gestion communale sera de redéfinir des règles de partage des espaces propres à rétablir la complémentarité (vaine pâture, fumure, partage des bourgoutières, répartition des risques économiques) qui existait précédemment entre les différents secteurs d'activité (pêche, élevage, agriculture, artisanat, commerce). Complémentarité qui, du fait d'une pression croissante de l'agriculture (extension des surfaces cultivées conjuguée à une réduction des espaces utiles du fait de la sécheresse et des pratiques inadaptées), a progressivement évolué vers la concurrence, voire la confrontation (KINTZ et TRAORÉ, 1993). En effet, malgré les risques que les plans d'aménagement présentent pour les pêcheurs, ils constituent un progrès notable, dans la mesure

où aucune disposition nouvelle n'avait été prise sur la définition de l'occupation du territoire depuis la période coloniale, malgré les bouleversements causés par la sécheresse et des plans de gestion calamiteux.

Des garde-fous sont théoriquement prévus pour que la redéfinition des plans d'occupation ne se fasse pas aux dépens des pêcheurs : les conseils de pêche, le contrôle *a priori* des changements relatifs aux plans d'aménagement des territoires... À l'analyse, ces différentes garanties apparaissent fragiles.

En effet, si une bonne représentation des pêcheurs est assurée au sein des conseils de pêche communaux, aucune disposition législative ne garantit la participation des pêcheurs ou de leurs représentants aux conseils de pêche des cercles et des régions, ni au conseil national. Par ailleurs, la forte propension de l'administration à généraliser la représentation des pêcheurs par les chambres d'agriculture, où ils sont aussi fortement minoritaires, ne constitue pas la meilleure façon de veiller à la préservation de leurs intérêts.

Dans le détail de sa mise en œuvre, la décentralisation reste profondément empreinte de la volonté antérieure de l'État de contrôler étroitement le monde de la pêche. Cette situation conduit à s'interroger sur les bases de ce que pourrait être, dans les années à venir, une politique malienne des pêches.

Une politique des pêches

Les fondements d'une nouvelle politique des pêches, établis avec la collaboration étroite de la FAO et de l'Orstom, ont été approuvés par le ministère du Développement rural et de l'Environnement et les représentations des différents groupes de pêcheurs, à l'issue d'un forum national, en avril 1997. Néanmoins, la mise en œuvre effective de cette nouvelle politique passe par l'élaboration de mécanismes administratifs et juridiques qui en garantissent l'application. Or on constate que les réformes administratives, tout comme l'essentiel du nouveau corpus législatif généré par la politique de décentralisation malienne, ne sont pas très soucieuses de la préservation du secteur halieutique.

Les séquelles d'une histoire

L'adoption du Schéma directeur du développement rural, en 1992, définit les objectifs de la politique gouvernementale (libéralisation et privatisation; intensification et sécurisation des productions; préservation des ressources naturelles; intégration agriculture-industrie...) et les choix stratégiques pour atteindre ces objectifs.

Dans le contexte actuel, l'administration centrale, réduite à sa plus simple expression, est dans l'impossibilité d'appuyer la mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion décentralisée et de jouer son rôle de partenaire

auprès des multiples acteurs de la filière et de la décentralisation. Sur le terrain, l'encadrement de la pêche est effectué par des agents assermentés relevant des neuf directions régionales de la nouvelle DNRFFH. En fait, ces agents, précédemment cantonnés à des tâches de contrôle et de répression, sont dépourvus des compétences techniques indispensables aux fonctions de conseillers et de partenaires auprès des pêcheurs que leur prévoit le schéma directeur du MDRE (BREUIL *et al.*, 1996).

Cette situation défavorable résulte du manque d'attention porté au secteur de la pêche et du peu de moyens que l'État lui a consacrés. Avant l'indépendance, la pêche se développant rapidement, l'autorité coloniale n'avait pas jugé utile de lui adjoindre un encadrement serré. Seul un suivi scientifique était assuré depuis 1949. Après l'indépendance, l'État décida de s'attribuer la maîtrise du secteur mais sans rééquilibrer les compétences de la DNEF qui, à l'instar de son modèle français, est restée essentiellement une structure de gestion forestière. Cet encadrement était essentiellement répressif et très peu tourné vers l'appui technique ou financier, ainsi que le souligne le Schéma directeur du développement rural. « Les trois quarts environ des dépenses d'investissement public du secteur économie rurale ont été affectés au sous-secteur agriculture [...] le sous-secteur de la pêche n'a fait l'objet que de deux projets auxquels ont été affectés moins de 0,5 % des ressources », soit environ 900 millions de francs CFA, alors que pendant la même période (1987-1991) la pêche contribuait au budget de l'État, par le biais de diverses taxes et impôts, à hauteur de plus de 10 milliards de francs CFA (BREUIL *et al.*, 1996). Parallèlement, le laboratoire d'hydrobiologie chargé du suivi scientifique est privé des financements nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Il en résulte une profonde méconnaissance du secteur que nous évoquions précédemment ainsi qu'une forte mésestimation de son importance économique et sociale.

On sait désormais qu'en année hydrologique moyenne une production de plus de 100 000 tonnes par an de poisson frais place le Mali au troisième rang des pays africains producteurs de poissons d'eau douce. Il s'agit là d'une production alimentaire de première importance pour le pays puisque la consommation moyenne de poisson est de 10,5 kg par habitant et par an (contre 7,8 kg de viande par habitant et par an). Le secteur est également important sur le plan de l'emploi puisque 256 000 personnes, soit 3,6 % de la population rurale malienne, sont concernées par la pêche. Pourcentage qui s'élève à 7,2 % de la population active si l'on tient compte des différentes catégories d'activités induites par l'ensemble de la filière productive. La valeur ajoutée brute de l'ensemble de cette filière est évaluée à 30 milliards de francs CFA, soit 4,2 % du PIB.

Deux pêcheurs relèvent le contenu de leurs nasses *durankoro* sur un barrage de décrue près de Batamani (avril 1995).



IRD/Y. Poncelet

Ces chiffres (BREUIL et QUENSIÈRE, 1995) sont connus, mais encore insuffisamment pris en compte par une autorité administrative qui, en matière de production de poisson, reste beaucoup plus séduite par les perspectives de développement aquacole que par l'entretien d'un potentiel halieutique naturel dont les stocks sont réputés pleinement exploités par les pêcheurs. La pêche est considérée comme moins susceptible de développement que l'agriculture qui reste la priorité nationale. De fait, le delta central a jusqu'ici été en grande partie préservé des plans d'aménagement et de mise en valeur de ses ressources agricoles, la priorité des crédits et des efforts ayant été accordée à l'Office du Niger. Son potentiel agricole, étroitement lié à l'enrichissement des sols par l'alluvionnement fluvial et l'inondation, suscite plus d'intérêt et d'espoirs que sa production halieutique, importante certes mais considérée comme déjà acquise. Désormais, la faiblesse de la représentation du secteur des pêches au sein de l'administration centrale, et par voie de conséquence dans l'administration déconcentrée ou décentralisée, est un facteur d'incertitude quant à la bonne prise en compte de l'importance alimentaire, économique et sociale du secteur halieutique.

L'évaluation aux échelles régionale et globale

Un autre élément historique responsable d'une mauvaise prise en compte des pêcheries est l'importance exagérée accordée aux seuls facteurs biologiques par les principes de la « gestion moderne des pêches ». Ces principes amènent à considérer la dynamique des stocks exploitables indépendamment des mécanismes écologiques responsables de leur abondance et de leur renouvellement. Gérer la pêche a longtemps signifié limiter l'effort déployé par les pêcheurs et non s'assu-

rer que les milieux fluviaux productifs sont correctement préservés. Il en résulte que, aux échelles régionale et globale, l'influence des facteurs anthropiques générés par des activités non halieutiques est très insuffisamment prise en compte.

Ainsi, la loi 90-17 fixant le régime des eaux définit les différentes modalités d'usage des ressources en eaux de surface et souterraine qui constituent un domaine inaliénable de l'État. Elle prévoit qu'une politique de protection et de conservation de ces ressources en eaux doit être établie, mais n'envisage pas d'associer le ministre responsable de la pêche à la définition de cette politique, ni *a fortiori* aux décisions d'aménagement et de travaux hydrauliques dont certains peuvent pourtant avoir des répercussions considérables sur le secteur halieutique. Cette loi ne prévoit également aucun mécanisme de règlement des conflits entre les différents usagers de l'eau. En outre, aucun ordre de priorité n'est établi entre les différents usages de l'eau, de telle sorte qu'on ne dispose d'aucun support légal à la résolution de ce type de conflit (CACAUD, 1997).

Certes, la loi 95-32 fixant les conditions de gestion des pêches et de la pisciculture souligne que l'État et les collectivités territoriales décentralisées sont obligés de prendre des mesures de protection des ressources halieutiques, chacun dans son domaine. Certaines de ces mesures sont évoquées (pollution, dégradation des milieux aquatiques) et de nouvelles notions sont introduites telles que le dédommagement pour nuisance causée à la pêche ou encore l'astreinte d'une remise en état des milieux en cas de dégradation. Néanmoins, ces mesures qui, en dehors de celles relatives à la pollution, ne sont pas relayées par d'autres lois sur l'eau concernent d'abord l'échelle locale.

Aux échelles régionale et globale, l'harmonisation de la politique de l'eau est confortée par le décret 95-447 portant création d'un comité de coordination du secteur eau et assainissement. Cet organe de concertation interministériel regroupe les intérêts de la santé publique, de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement, de l'industrie et de l'artisanat. Le seul secteur d'importance nationale à en être absent est la pêche.

Le corpus législatif élaboré dans le cadre de la décentralisation est donc loin de constituer une rupture radicale par rapport aux anciennes pratiques. Il ne garantit que très imparfaitement la durabilité des pêches. « La récente révision des textes juridiques relatifs aux ressources naturelles a, dans son ensemble, consisté à modifier l'apparence des textes anciens et non leurs fondements. » (CACAUD, 1997). La même critique pourrait être faite aux lois sur les forêts, sur la faune sauvage ou sur la

Retour vers le social

pêche. Une véritable révision de la législation de la pêche posant les principes de gestion des pêcheries sur le plan local, régional et global reste à faire. La reconduction des défauts anciens dans la nouvelle législation s'observe par exemple en matière de fiscalité. Le permis de pêche, reconduit et affiné par la loi 95-32, est vendu à tous ceux qui le souhaitent. Il n'est donc nullement un outil de régulation de l'activité halieutique mais bien un impôt supplémentaire prélevé sur la profession. Alors que, ni au Mali, ni dans les pays voisins, il n'y a jamais eu d'impôts sur le capital agricole (outils, semences, terres) ou sur le revenu agricole et qu'il n'y a jamais eu de « permis de cultiver », l'impôt sur le bétail a été institué dès le début de la colonisation et le permis de pêche en 1975. Le poisson, tout comme le bétail, n'est pas considéré comme une production essentielle, à l'instar des récoltes, mais comme une richesse supplémentaire (KINTZ et TRAORÉ, 1993).

D'autres ambiguïtés persistent dans les modes d'approche de la tradition par la nouvelle législation, notamment du fait que la dimension religieuse des pratiques traditionnelles n'a jamais été correctement prise en compte par l'administration. Bien que les privilèges lignagers soient légalement abrogés et que les pêcheurs, dans leur majorité, se déclarent aujourd'hui musulmans, la persistance de l'autorité morale des maîtres d'eau et des pratiques sacrées préparatoires à certaines pêches montre que cette dimension religieuse est toujours vivace. Nullement incompatible avec le progrès technique, elle fait des territoires de pêche non pas un bien transférable, mais un lieu de surnature où la part prélevée par les hommes, résultat de pactes établis entre des groupes lignagers et des divinités aquatiques, doit répondre à certaines règles. Ces dernières n'excluent évidemment ni la vénalité, ni l'égoïsme, ni l'irresponsabilité, mais elles parviennent à les contenir, lorsque la dimension religieuse peut s'exprimer librement, ainsi que le démontre l'expérience des zones tests.

L'une des difficultés du processus de décentralisation est sans doute d'accorder à ces croyances les degrés de liberté nécessaires à l'expression de leur pouvoir de régulation sociale et technique, sans pour autant les magnifier en leur accordant un poids officiel peu compatible avec les principes fondamentaux d'un État laïc et démocratique. Or on constate que, après avoir nié aux maîtres d'eau jusqu'au droit d'exister, l'administration en fait maintenant des membres de droit des nouvelles instances de régulation des pêches. Elle va donc au-delà d'une reconnaissance morale de la tradition pour lui donner une nouvelle légitimité juridique, peu compatible avec le principe de laïcité. Il y a là un excès qui ne peut qu'être source de confusion tant dans l'esprit des pêcheurs que dans

celui des agents de l'État. Mieux aurait sans doute valu laisser aux pêcheurs la liberté d'élire ou non leurs maîtres d'eau aux conseils de pêche.

La propension de l'État à définir unilatéralement le bien commun transparaît également dans le comportement des pêcheurs et, de façon très caractéristique, dans l'attitude des représentants des nouveaux groupements professionnels à caractère syndical qui se développent actuellement. Loin de s'informer du détail des nouvelles réglementations pour influencer sur les pouvoirs publics afin de garantir l'avenir de la profession, les représentants syndicaux n'ont d'autre préoccupation que de solliciter auprès de l'administration des subsides et des avantages ponctuels pour le bénéfice des groupes qu'ils représentent. La pratique des règles de fonctionnement d'un État de droit, certes très nouvelle pour la population malienne, est loin d'être maîtrisée et elle nécessitera sans doute quelques années encore pour entrer réellement dans les mœurs.

Après avoir été délaissée par la phase précédente de développement sectoriel, la pêche reste le parent pauvre de la décentralisation bien qu'elle bénéficie, comme tous les secteurs productifs du Mali, d'un changement d'attitude de la puissance administrative. Les pêcheurs ne sont plus considérés comme des enfants irresponsables que l'État doit éduquer et surveiller. Leur compétence technique est désormais officiellement reconnue, tout comme leur droit à participer pleinement aux prises de décision concernant l'organisation du secteur des pêches. Par la même occasion, une reconnaissance, au moins partielle est accordée à des modes d'organisation traditionnels et à la dimension religieuse que l'activité halieutique revêt encore fréquemment. Enfin, le souci de redéfinir la vocation des espaces par l'élaboration de plans d'occupation et de développement, confiés aux communautés territoriales décentralisées, contribuera sûrement au règlement de certains conflits récurrents, à défaut de garantir la pérennité de l'ensemble des espaces halieutiques.

En dehors de ces quelques avantages, le moindre des défauts de la démarche poursuivie est sans doute le découpage territorial des communes qui, en visant à préserver la cohérence des territoires agricoles, divise les territoires de pêche. Dans son évolution actuelle, la décentralisation semble faillir à l'un de ses principaux objectifs qui est la sécurisation des productions. En effet, les territoires halieutiques sont loin d'être équivalents aux territoires agricoles, où le paysan se voit progressivement

Conclusion

investi du droit d'améliorer les ressources en sol qui lui sont attribuées, pour en espérer des productions accrues. La dévolution des droits de gestion locaux des pêcheries ne change pas le statut du domaine aquatique naturel ou artificiel, pérenne ou temporaire, qui reste propriété inaliénable de l'État. De ce point de vue le pêcheur reste comparable à un paysan qui n'aurait d'autre avenir que de travailler la terre des autres. Le poisson non plus ne peut être approprié. Il demeure une ressource commune, invisible et mobile tant qu'il n'est pas pêché. Restent les lieux de pêche, qui se définissent souvent moins par leur richesse que par l'inventivité dont un groupe a su faire preuve pour y capturer tel type de poisson à tel moment du cycle hydrologique. Seule cette capacité d'invention, qui dans la tradition donne droit de pêche, est la propriété pleine des pêcheurs.

La notion de technotope est donc fondamentale pour l'existence même de l'activité. C'est dans cet étroit créneau que pourra s'exercer la liberté organisationnelle dévolue aux pêcheurs, à condition que l'ambiguïté des nouvelles lois ne conduise pas à des relectures ou à des pratiques contraires à leur esprit de responsabilisation et de liberté accrues. Dans ce contexte, on ne peut exclure que la décentralisation conduise à des formes de dysfonctionnements sociaux, réglementaires et économiques tout aussi préjudiciables au développement de la pêche que l'ont été les abus du centralisme.

Cependant, au-delà de son organisation locale, la pérennité de l'activité halieutique dépend d'abord de la présence de poissons, qu'il n'est pas du pouvoir des pêcheurs de maintenir ou d'altérer. La persistance de vastes étendues inondables et de crues fortes susceptibles de les inonder dépend de choix qui ne sont pas tous décentralisables. La vulnérabilité de la pêche à toute atteinte durable au fonctionnement naturel des systèmes fluviaux pose la question des limites du processus de délégation et de dévolution aux communautés décentralisées. Elle soulève le problème, toujours pendant, de la capacité d'expertise nationale en matière d'exploitation halieutique.