

La décentralisation et les conflits entre agriculteurs et éleveurs dans le delta intérieur du Niger

William G. Moseley
Géographe

Julia A. Earl
Sociologue

Lassine Diarra
Ecologue

Beaucoup d'écrits concernant la *gestion communautaire des ressources naturelles* (GCRN) affirment que le contrôle local des décisions d'utilisation des terres mène à une agriculture et à un régime de gestion des ressources naturelles plus durables. Cette littérature s'est également intéressée dans une moindre mesure à la question de savoir comment le fonctionnement des systèmes de subsistance à différentes échelles sera coordonné dans le schéma GCRN. La république du Mali est largement engagée dans un processus de décentralisation qui octroie la majorité des pouvoirs de prise de décisions concernant les terres aux élus locaux. Ce document examine les implications de ce changement de pouvoir dans une commune à la lisière du delta intérieur du fleuve Niger au Mali à partir d'un conflit entre agriculteurs et éleveurs. Trois questions de recherche sont traitées. Quelle est la dynamique actuelle entre les agriculteurs et les éleveurs ? Quel impact pourrait avoir le contrôle décentralisé sur les communautés agricoles et pastorales qui opèrent à différentes échelles spatiales ? Quels sont

les politiques et programmes potentiels qui pourraient réduire les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs sous la nouvelle politique de décentralisation du gouvernement malien ?

Les résultats présentés dans ce document font partie d'un projet connu sous le nom de *Programme d'appui à la recherche agricole et à la gestion des ressources naturelles durables* (Sanrem-CRSP¹). La mission du Sanrem-CRSP est d'appuyer les décideurs pour la gestion des ressources naturelles en apportant des informations, des outils de gestion de l'information et le développement de compétences, afin de promouvoir l'agriculture durable et la gestion des ressources naturelles. Cette recherche fait partie d'un programme d'évaluation des priorités des décideurs au Mali, aux Philippines et en Equateur (Earl, 1999 ; Moseley, 1999 ; Neely et Buenavista, 1999). L'évaluation interroge les multiples acteurs (depuis les paysans jusqu'aux décideurs politiques internationaux) sur les problèmes et les contraintes de gestion des ressources naturelles et sur les solutions qu'ils proposent pour résoudre ces problèmes. Cette activité d'évaluation, effectuée du point de vue des « demandeurs », informera par la suite les autres activités d'appui à la décision conçues pour fournir des informations, des outils et de la formation.

L'analyse présentée ici est basée sur les informations collectées à partir d'entretiens semi-structurés (Patton, 1990) effectués en août 1999, aussi bien que sur un examen de la littérature grise et de la littérature publiée. Les entretiens au niveau local ont utilisé certaines techniques de la *méthode accélérée de recherche participative* (Marp), notamment les classements matriciels² et la carte des ressources naturelles (Chambers, 1991). Trente-quatre entretiens au total ont été faits aux niveaux : local (commune de Madiama), du cercle (Djenné), régional (Mopti) et national (Bamako). La commune de Madiama a été sélectionnée à cause de sa grande diversité sociale et écologique, son passé de conflits entre éleveurs et agriculteurs et la dégradation élevée de ses ressources naturelles. Elle couvre une superficie de 17 000 ha et

¹ Sanrem-CRSP est une association d'institutions de recherche (universités et ONG) financée par l'USAID.

² En faisant un classement matriciel, on demande aux participants de citer plusieurs facteurs (par exemple, leurs sources de revenus) et puis de montrer leur importance en mettant un certain nombre de cailloux à côté de chaque facteur.

compte une population de 10 000 habitants environ (recensement de 1998) pour dix villages. Située sur la bordure du delta intérieur du fleuve Niger, une partie de son territoire s'étend à l'intérieur de la zone saisonnièrement inondée.

■ Méthode

On a effectué à la fois des entretiens de groupes et des entretiens individuels, en français, en bambara ou en fulfuldé. Les interlocuteurs furent les représentants locaux nouvellement élus (les maires communaux) au niveau communal, des administrateurs gouvernementaux et des agents techniques au niveau du cercle, des représentants des agences administratives et techniques au niveau régional, des directeurs de cabinet des ministres et des responsables d'ONG au niveau national. Un protocole commun a été utilisé par l'enquêteur comme ébauche de guide durant l'enquête, bien que l'ordre réel et le contenu spécifique des questions aient varié. Bien que la durée de l'enquête ait été limitée, ses résultats ont une valeur de repère puisqu'ils restituent des informations saisies au tout début du processus de décentralisation.

La majeure partie de la littérature sur la décentralisation au Mali, par exemple celle du comité de coordination des ONG au Mali (CCA-ONG, 1997), aussi bien qu'une large littérature concernant la gestion commune des ressources naturelles affirment que le contrôle local conduit à la gestion améliorée des ressources naturelles.

La gestion communautaire des ressources naturelles – ou encore « gestion de terroir », son équivalent en Afrique de l'Ouest francophone – est devenue l'approche innovante de la gestion des ressources naturelles au Mali, suivant par là les recommandations de la « Table ronde de Ségou » en 1989 entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les ONG (Shaikh, 1989 ; Thomson *et al.*, 1989 ; Painter, 1993 ; Lewis, 1995). Cette approche cherchait à appliquer un paradigme de développement centré à la base sur les personnes (Chambers, 1994). Selon Turner (1999), « en Afrique occidentale soudano-sahélienne, l'approche "gestion de terroir" tente souvent d'améliorer la gestion des ressources naturelles en

délimitant dans l'espace les usages appropriés de la terre, en renforçant les pouvoirs exclusifs communautaires et en éclairant les revendications spécifiques aux ressources villageoises ».

La politique de décentralisation de la république du Mali nouvellement mise en œuvre est basée sur cette approche gestion de terroir (Painter, 1993 ; Lewis, 1995). Benjaminsen (1997) note qu'elle semble prometteuse pour le Mali-Sud où l'agriculture domine et où les terroirs villageois sont assez bien définis. Cependant, plusieurs chercheurs se sont montrés critiques à l'égard de cette gestion communautaire des ressources naturelles lorsqu'elle est appliquée aux communautés pastorales.

Marty (1993) et Painter *et al.* (1994) suggèrent que l'approche terroir ne convient pas aux zones pastorales parce qu'elle est basée sur une délimitation de l'espace, lequel n'est pas habituellement approprié dans un contexte pastoral : les éleveurs ont besoin de flexibilité et de mobilité pour utiliser de façon durable des ressources dispersées (Behnke *et al.*, 1993). Turner (1999) affirme que « l'adhésion rigide à de tels modèles de développement court le risque d'accroître les vulnérabilités écologiques et économiques locales ». Leach *et al.* (1999) est critique à l'égard de la gestion communautaire des ressources naturelles parce qu'elle ignore les dynamiques intra-communautaires et l'hétérogénéité écologique. Benjaminsen (1997) conclut que la décentralisation basée sur l'approche « gestion de terroir » fera plus de mal que de bien dans les zones pastorales.

L'étude que nous présentons ici contribue à la réflexion sur la gestion communautaire des ressources naturelles et la décentralisation de trois manières :

- elle examine comment la nouvelle politique malienne de décentralisation peut avoir un impact sur les conflits déjà existants entre éleveurs et agriculteurs³ dans l'une des zones les plus variées écologiquement et culturellement de l'Afrique de l'Ouest : le delta intérieur du Niger et les terres sèches environnantes ;
- elle explore les implications que les échelles spatiales des systèmes de production ont sur la gestion communautaire des ressources naturelles et sur la politique de décentralisation ;

³ Les études citées n'ont pas examiné explicitement l'impact de la gestion communautaire des ressources naturelles sur les conflits entre les communautés agricoles et les communautés pastorales.

– elle discute comment la gestion communautaire des ressources naturelles conventionnelle ne peut pas être politiquement neutre dans des lieux socialement et écologiquement complexes, parce que sa mise en œuvre non nuancée tend à favoriser certains groupes sociaux par rapport à d'autres.

■ Les conflits entre agriculteurs et éleveurs dans la commune de Madiama

Ce chapitre aborde la première question concernant la dynamique actuelle des rapports entre cultivateurs et éleveurs dans la commune de Madiama et les zones environnantes. Les conflits entre ces deux groupes professionnels ne sont pas un sujet sans importance au Mali : lorsqu'on a demandé aux représentants gouvernementaux et non-gouvernementaux de décrire et de classer les défis les plus pressants de la gestion des ressources naturelles au Mali, les conflits entre éleveurs et agriculteurs ont été le plus souvent mentionnés et ont été placés en tête du classement des problèmes (Moseley, 1999).

La majeure partie des résidents de la commune de Madiama sont des paysans cultivateurs bambaras ou markas (tableau 1). Et les éleveurs peuls constituent une minorité⁴ importante (Sanrem-CRSP, 1999).

■ Tableau 1
Activités principales des habitants de la commune de Madiama
(étude basée sur un échantillon de 117 ménages).

Activités	Agriculture	Agro-élevage	Elevage sédentaire	Elevage transhumant	Artisanat
Pourcentage	68,8 %	6,6 %	16,1 %	6,5 %	2,1 %

Source : CRRRA Mopti et Virginia Tech. (2000), enquête socio-économique.

⁴ C'est-à-dire les groupes qui sont arithmétiquement inférieurs en nombre, recensés ou non dans la commune.

La distinction entre éleveurs et agriculteurs n'est pas nette car beaucoup de cultivateurs élèvent des animaux et la plupart des éleveurs pratiquent l'agriculture. Les Peuls, traditionnellement éleveurs, sont divisés en deux groupes, les sédentaires et ceux qui partent en transhumance pendant une partie de l'année. Le bétail possédé localement est aussi constitué de deux groupes, une partie reste dans la commune de Madiama pendant toute l'année (vaches laitières et animaux de trait), l'autre partie séjourne hors de la commune pendant la majeure partie de l'année.

Chaque année, la majeure partie du bétail local ainsi que le bétail transhumant passent la saison sèche (décembre à juin) dans le delta, au nord et à l'ouest de la commune, où le bourgou⁵ pousse en abondance (tableau 2). Pendant le séjour de leurs troupeaux dans le delta, les éleveurs doivent payer un droit d'usage (une jeune vache, soit environ 50 000 F CFA) au propriétaire traditionnel (le dioro) du pâturage. Les éleveurs et le bétail quittent le delta en juin ou juillet, dès que les pluies commencent. Ils traversent alors la région de la commune de Madiama, en route vers les zones les moins peuplées du cercle de Tominian (au sud et à l'est de Madiama) et même du Burkina Faso. Quelques conflits mineurs entre éleveurs et agriculteurs peuvent se produire à cette période de l'année ; et leur nombre limité est dû en grande partie au fait que la plupart des cultures n'ont pas encore été semées, laissant un espace adéquat pour le passage des animaux.

Dès qu'il cesse de pleuvoir dans les aires sèches et que les pâtures y sont épuisées, les éleveurs entreprennent le retour dans le delta. Chaque année, le gouvernement et les communautés bordant le delta (telles que Madiama) fixent une date, habituellement en novembre, à partir de laquelle les troupeaux peuvent commencer à parcourir les passages de bétail en direction du delta. Cette date est prévue pour correspondre à la fin des récoltes dans les communautés bordières, ainsi qu'à la fin des bonnes conditions de pâturage dans les terres sèches. C'est durant cette période du passage des troupeaux (novembre et décembre) que la majorité des conflits entre agriculteurs et éleveurs éclatent, lorsque le bétail d'un éleveur broute ou piétine les récoltes d'un agriculteur. La sanction pour les dégâts dépend du calendrier des autorisations de

⁵ Formation herbacée pérenne de la plaine inondée, d'une haute productivité et d'une grande valeur nutritive, utilisée comme pâturage dès que l'inondation se retire.

passage et du moment d'achèvement de la récolte, à laquelle chaque agriculteur est supposé se conformer. Avant la décentralisation, ce type de conflits étaient résolus par une rencontre entre les représentants des éleveurs et le chef de village (en même temps représentant des agriculteurs dans la plupart des cas). Si le problème ne pouvait pas être résolu par ce moyen, il était amené devant l'autorité administrative représentée au niveau local par le chef d'arrondissement. Si l'administration était incapable de trancher, la dispute pouvait être introduite dans le système judiciaire au niveau du cercle.

Tableau 2

Activités saisonnières et risques de conflits
entre éleveurs et agriculteurs.

Activités / Conflits	Déc.-Juin saison sèche	Juin-Juillet début des pluies	Juillet-Nov. saison des pluies	Nov.-Déc. saison sèche
Éleveurs transhumants	pâturage dans le delta	déplacement vers les terres sèches	pâturage dans les terres sèches	déplacement des terres sèches vers le delta
Agriculteurs	morte-saison agricole	labours et semis	activités agricoles intenses	récolte
Risques de conflits	faibles	modérés	faibles	élevés

Plusieurs facteurs sociaux et environnementaux ont été cités par les interlocuteurs comme causes d'accroissement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Lors des années de faible pluviométrie, les éleveurs sont souvent très désireux de retourner le plus tôt possible dans le delta puisque les pâturages des terres sèches sont moins abondants et diminuent plus tôt. Les tentatives pour faire avancer la date de leur passage auraient été courantes au temps de la présidence de Moussa Traoré (1968-1991) : les cultivateurs signalent que les éleveurs corrompaient les vétérinaires du service de l'élevage pour obtenir du chef d'arrondissement de faire avancer la date de passage des animaux pour raisons sanitaires. Transgresser les dates en faveur des passages précoces conduit à une plus grande probabilité de conflits avec les agriculteurs, qui n'ont pas eu le temps de récolter et de stocker les céréales. Mais les agriculteurs peuvent aussi tarder à rentrer leurs récoltes,

notamment quand les pluies commencent tard (culture du mil dans les terres sèches) ou quand l'inondation commence tard (culture du riz dans la zone inondée), ce qui dans les deux cas repousse d'autant la date des récoltes.

Les facteurs hydrologiques ont aussi contribué à réduire la superficie inondée : la baisse de la pluviométrie (à la fois sur le plan local et dans le bassin hydrographique en amont du fleuve) en est partiellement la cause. Les barrages de Sélingué (source d'électricité pour Bamako) et de Markala (qui alimente les périmètres rizicoles irrigués autour de Niono, au nord de Ségou), qui sont situés tous deux en amont du delta, sont cités comme influençant l'étendue et la durée des crues saisonnières dans le delta (Moorehead, 1991). Il y a donc concurrence entre la riziculture et l'utilisation des terres comme pâturage, pour une ressource de plus en plus rare (ici, les terres inondées de façon saisonnière).

La pression démographique et la diminution progressive de la fertilité naturelle des sols⁶ ont aussi amené les agriculteurs à cultiver des superficies croissantes, la tendance étant de s'étendre sur les voies de passage du bétail qui avaient été réglementées au XIX^e siècle durant la Dina⁷ de Sékou Amadou (Maïga et Diallo, 1998). Les éleveurs s'en plaignent puisqu'ils ne peuvent alors éviter de causer des dégâts aux récoltes, car il n'y a plus de couloirs réservés.

Le résultat de toutes ces pressions est que les troupeaux des éleveurs sont de plus en plus souvent refoulés et entassés entre octobre et décembre dans les zones bordant le delta en attendant d'y entrer. Ce blocage a conduit à un nombre croissant de conflits (Blench, 1997 ; Maïga et Diallo, 1998 ; Moore *et al.*, 1999), allant jusqu'à des pertes en vies humaines dans certaines zones de la région de Mopti. Maïga et Diallo (1998) ont décrit un conflit à Konio en 1994, qui a fait huit morts et vingt et un blessés. En juillet 1999, six personnes ont été tuées à Mondoro (cercle de Douentza) dans un conflit foncier opposant Dogons (peuple cultivateur) et Peuls. Dans le delta, Cissé (1996) rapporte que 42 % des conflits se produisent entre éleveurs et cultivateurs. Tous ces conflits entraînent un coût potentiel non négligeable lié à la

⁶ Notamment sur les terres sèches par réduction des jachères.

⁷ La Dina, régime théocratique peul, a duré de 1818 à 1863.

réduction du cheptel et de la production céréalière. Ainsi, la production céréalière est diminuée à cause de sa destruction par le bétail aussi bien que par le faible rendement dû à l'intégration limitée de l'élevage et de l'agriculture⁸ ; et la baisse de rendement du cheptel est directement liée à la diminution puis l'appauvrissement des pâturages. Il est important de noter qu'en 1998 le bétail était la deuxième exportation du Mali (Economist Intelligence Unit, 1998), pays ayant un avantage sur ses voisins côtiers dans la production de viande. Cet avantage a été soutenu par la dévaluation du franc CFA en 1994, qui a rendu compétitive en termes de prix l'exportation de bétail sahélien vers les villes côtières de l'Afrique de l'Ouest devant le bœuf européen importé (Insah, 1998). Améliorer les relations entre agriculteurs et éleveurs a donc d'importantes implications en termes de vies humaines, de sécurité alimentaire et de richesse économique.

■ La décentralisation et les échelles des systèmes de production

Ce chapitre aborde la seconde question de notre recherche : de quelle manière la politique de décentralisation du Mali peut influencer les communautés agricoles et pastorales qui opèrent à différentes échelles spatiales ?

La politique de décentralisation du Mali transfère aux élus locaux le pouvoir qui avait été auparavant entre les mains des administrateurs coloniaux puis entre ceux de l'Etat indépendant. Plus spécifiquement, l'article 72 du Code des Collectivités (loi 95-034) stipule que les élus locaux seront nécessairement impliqués dans l'organisation des activités agricoles, dans l'installation et la gestion des équipements, dans le développement et l'application des plans d'utilisation de la terre, dans la protection de l'environnement et dans l'arbitrage des conflits fonciers. La loi

⁸ La réduction des relations de réciprocité entre éleveurs transhumants et agriculteurs dans la commune de Madiama a réduit la fumure des champs par le bétail.

exige la consultation des gestionnaires traditionnels par le conseil communal avant toute prise de décision.

Les perspectives pour les cultivateurs et les éleveurs au niveau communal ont été explorées à travers les entretiens. Les discussions avec les représentants nouvellement élus à Madiama (où 10 des 11 représentants sont des cultivateurs), en août 1999, montraient qu'ils pensaient que les intérêts des cultivateurs prévaudraient sous le nouveau système. Certains représentants ont même suggéré qu'on pourrait exclure les éleveurs de l'utilisation de l'espace communal. Les entretiens avec les éleveurs ont montré qu'ils pensaient que les nouveaux représentants élus trancheraient en faveur des cultivateurs les disputes foncières et les conflits entre agriculteurs et éleveurs. La plupart des familles d'éleveurs interrogées semblaient avoir une connaissance très limitée du processus de décentralisation et de ses implications potentielles. L'opinion locale, à savoir que la politique de décentralisation favorisera les paysans, confirme celle des chercheurs qui ont critiqué l'application inflexible aux communautés pastorales de la gestion communautaire des ressources naturelles (Marty, 1993 ; Painter *et al.*, 1994 ; Benjaminsen, 1997 ; Turner, 1999 ; Leach *et al.*, 1999). Le service gouvernemental créé pour superviser le processus de décentralisation a indiqué que les communes devraient respecter les droits des minorités pour le développement des plans d'utilisation des terres et l'arbitrage des conflits fonciers. Or très peu de représentants élus interrogés dans la commune de Madiama reconnaissent ou étaient conscients des droits des minorités. La reconnaissance de ces droits irait probablement à l'encontre de l'intérêt personnel des représentants (appartenant aux groupes majoritaires). Dans la commune de Madiama, peu ou pas de formations sur ce sujet avaient été faites avant août 1999⁹. Au cas où les représentants communaux se comporteraient de manière injuste, il serait théoriquement possible de porter la question devant un représentant du système judiciaire au niveau du cercle¹⁰.

⁹ Le « Programme d'appui à la recherche agricole et à la gestion des ressources naturelles durables » (Sanrem-CRSP) a donc organisé la formation à la gestion saine des ressources naturelles pour les communautés de la commune. La gestion saine couvre une large gamme et comprend les stratégies de résolution des conflits et d'exercice des droits des minorités.

¹⁰ La branche judiciaire n'est pas décentralisée au niveau communal.

Cependant, les inégalités de pouvoir au niveau local peuvent empêcher que cela n'arrive.

L'un des problèmes majeurs pour les planificateurs de la décentralisation est la disparité spatiale entre l'agriculture, normalement gérée au niveau local, le pastoralisme transhumant et la pêche, qui peuvent exiger la gestion à une échelle spatiale plus large. La gestion communautaire des ressources naturelles et la politique de décentralisation ont été conçues à une seule échelle, l'échelle locale, qui est celle de la production agricole dans la plupart des communautés paysannes du Mali.

Le delta intérieur du Niger présente cependant des particularités, puisqu'il est occupé par plusieurs systèmes de production différents qui opèrent à des échelles spatiales et temporelles différentes (Moorehead, 1991 ; Davies, 1996). Ici, « les cultures humaines ont grandi autour de l'exploitation de certaines niches écologiques... On rencontre de multiples groupes ethniques spécialisés, coexistant sur le même espace : agriculteurs, pasteurs, agro-pasteurs, pêcheurs et agro-pêcheurs » (Moseley, 1995). Le gouvernement et la mission de décentralisation du Mali reconnaissent que subsistent des problèmes non résolus, liés à l'application de la politique de décentralisation au système pastoral. Une réponse donnée par le gouvernement est l'élaboration d'une charte pastorale qui définira les principes organisationnels de base du secteur de l'élevage. Ces principes, qui ont été votés par l'Assemblée nationale au début de 2001, devront pourtant être incorporés dans les plans d'aménagement aux niveaux de la région, du cercle et de la commune. La charte pastorale prévoit des organes de régulation, et les schémas d'aménagement prennent en compte les espaces pastoraux. Mais leurs effets seront réduits en attendant que les représentants élus mettent en application la charte, et que les communes aient leurs propres plans d'aménagement.

Si l'application de la politique de décentralisation favorise un groupe par rapport à un autre, le programme de réforme n'est donc pas aussi impartial que beaucoup l'avaient annoncé (CCA-ONG, 1997). Deux perspectives différentes sur la politique d'utilisation de la terre et le pouvoir politique local sont exprimées par McCowen *et al.* (1979) et Basset (1988). En passant en revue les interactions entre paysans et éleveurs en Afrique semi-aride, McCowen *et al.* (1979) ont conclu que « le pouvoir politique local (*"relative political power"*) détermine probablement le mode

d'utilisation de la terre». En étudiant les éleveurs et les cultivateurs du nord de la Côte d'Ivoire, Basset (1988) a constaté que les minorités (telles que les Peuls) pourraient jouir de certains droits politiques et de droits économiques si l'Etat centralise les contrôles, et s'il y a des raisons politiques et économiques d'encourager l'élevage. Dans le cas de Madiama, les enquêtes locales suggèrent qu'une décentralisation du pouvoir et un retour au contrôle local impliquent que le groupe majoritaire, les cultivateurs, domineraient la planification foncière et la résolution des conflits, à moins que des institutions ne soient créées pour modérer le pouvoir des cultivateurs.

■ Une politique et des options pour réduire les conflits

Nous abordons ici la troisième et dernière question de l'étude de la commune de Madiama, concernant les politiques et les options possibles pour réduire les conflits entre cultivateurs et éleveurs sous le nouveau régime décentralisé du Mali.

Comme d'autres auteurs l'ont suggéré (par exemple : Turner, 1999 ; Leech *et al.*, 1999), une forme de gestion communautaire des ressources naturelles plus flexible ou hybride est nécessaire dans les zones telles que le delta, où des systèmes multiples de production opèrent à des échelles multiples. Les composantes de base de cette gestion hybride seraient une combinaison équilibrée de planification foncière participative à des échelles multiples (village, commune, cercle et région) et de cadre institutionnel pour protéger les droits des minorités. La décentralisation du Mali a besoin d'une telle combinaison, qui inclurait d'une part les entités officielles élues au niveau des communautés territoriales (communes, cercles, régions), – lesquelles développeront les plans d'utilisation de la terre et arbitreront les conflits de concurrence sur la ressource et le cadre général de la charte pastorale –, d'autre part un système judiciaire qui protège les droits des minorités. Bien que la théorie paraisse solide et valide, l'application et la coordination de ces éléments différents semblent être une gageure. En effet, des obstacles sont déjà discernables : certains mécanismes sont à peine

en voie d'application (la charte pastorale par exemple) tandis que d'autres fonctionnent depuis 1999 (les comités communaux)¹¹ ; les modes d'articulation des plans d'utilisation du sol développés aux différents niveaux (exemple, la commune et le cercle) ont besoin d'être précisés ; la plupart des acteurs participant aux nouvelles institutions décentralisées (les représentants communaux par exemple) pourraient bénéficier d'une meilleure information sur leur rôle et sur leurs responsabilités, ainsi que sur leurs relations avec d'autres acteurs de la prise de décision et avec le système juridique.

Des formations spécifiques et la diffusion d'informations devraient être envisagées afin de faciliter l'application d'une politique de décentralisation qui soit « sensible aux systèmes de production » et qui contribue à résoudre les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Formations et informations pourraient être assurés par le gouvernement du Mali, les ONG, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux ou une combinaison des trois. Lorsqu'ils ont été interrogés sur de tels besoins, nos interlocuteurs ont fait les quatre types de propositions qui suivent.

1) *Des formations à l'acquisition de compétences pour appuyer les communes dans le développement de leurs plans de gestion des ressources naturelles et d'utilisation des terres.* Ces plans ont été développés au Mali pour un nombre limité de communautés et de communes dans le cadre du « Projet de gestion des ressources naturelles » (PGRN) de la Banque mondiale (PGRN, non daté ; Banque mondiale, 1997). Leur réussite exige la pleine participation de tous les membres de la communauté, une expression claire des droits des minorités, la reconnaissance par tous que tout le monde gagne à la résolution des conflits d'usage des ressources et à la bonne gestion des concurrences. L'idée principale du plan d'utilisation des terres et des ressources naturelles est de désigner des parcelles de terre pour des usages spécifiques tels que l'agriculture, le pâturage, le passage des animaux, la pêche, etc., soit toute l'année, soit sur une base saisonnière.

2) *Des formations à l'acquisition de compétences pour appuyer les cercles et les régions dans l'identification des mécanismes*

¹¹ Il y aurait évidemment problème si, par exemple, les représentants communaux développaient un plan foncier avant que la charte pastorale ne soit établie pour préciser l'organisation spatiale du pastoralisme transhumant.

d'interaction et dans le développement des plans de gestion et d'utilisation des terres et des ressources naturelles. C'est à ces niveaux que des passages connexes pour les animaux pourraient être décidés. Jusqu'ici, le mode d'interaction des plans d'utilisation des terres au niveau de la commune, du cercle et de la région n'est pas clair : alors que la plupart des plans seront « ascendants » et incorporés dans le plan du niveau supérieur, on suppose que certaines grandes directives seront, elles, « descendantes ».

3) Une formation systématique destinée aux représentants élus des communes, des cercles et des régions pour la résolution des conflits fonciers et le respect des droits des populations minoritaires. Les représentants nouvellement élus (les maires communaux) ont reçu peu de formation concernant la manière dont ils devront arbitrer les conflits fonciers. Une composante d'une telle formation pourrait être l'édition de brochures en langues locales et/ou en français donnant des réponses aux questions les plus fréquemment posées sur les conflits fonciers et l'utilisation des ressources. Une brochure pourrait être éditée à l'image de celle produite par Helvetas (ONG suisse qui travaille au Mali) concernant la décentralisation (Helvetas, non daté).

4) Des efforts importants de vulgarisation agricole pour la gestion intégrée du bétail et des cultures. Ceci impliquerait un travail avec les communautés de producteurs pour démontrer les avantages d'une telle intégration, qui serait mutuellement bénéfique aux agriculteurs et aux éleveurs en encourageant la perception que ces deux activités sont complémentaires plutôt que concurrentielles.

Conclusion

Nous avons examiné ici les implications de la politique de décentralisation du Mali dans une commune en bordure du delta intérieur du Niger pourvue d'un passé conflictuel entre les éleveurs et les agriculteurs. La sécheresse, et donc les faibles niveaux d'inondation dans les plaines, l'agriculture extensive et la pression démographique ont exacerbé ces conflits. Agriculteurs et éleveurs pensent que la planification foncière décentralisée et une résolution des conflits basée sur les ressources favoriseraient les agriculteurs

puisque'ils sont le groupe majoritaire dans cette commune. La planification foncière décentralisée basée sur la gestion communautaire des ressources naturelles apparaît alors comme un moyen de favoriser les usages qui peuvent être délimités dans l'espace commun, comme par exemple l'agriculture, et comme un moyen de défavoriser les usages saisonniers et flexibles tels que l'élevage transhumant et la pêche. En l'absence d'un cadre général opérationnel clairement défini et d'institutions de plus haut niveau qui protègent les populations minoritaires et gèrent les usages aux niveaux plus généraux, la gestion des ressources naturelles locales décentralisées aboutirait probablement à favoriser les paysans sur les éleveurs.

L'architecture conceptuelle de la politique de décentralisation du Mali est solide puisqu'elle fait appel à une combinaison de planification foncière participative à échelles multiples (villages, communes, cercles et régions) et à un cadre institutionnel pour protéger les droits des minorités. Cependant, l'application et la coordination de ces différents éléments posent actuellement des problèmes importants : la conception du cadre de certaines institutions et politiques n'est pas achevée alors que d'autres fonctionnent déjà ; l'interaction entre les plans développés à différents niveaux est encore ambiguë ; le rôle et le champ des responsabilités de la plupart des acteurs qui participent aux nouvelles institutions décentralisées ne sont pas encore entièrement connus ou compris, non plus que leurs relations avec les autres corps de prise de décision et avec les instances juridiques. Nous suggérons donc une contribution importante des acteurs à des formations et à la diffusion d'informations afin de faciliter l'application d'une politique de décentralisation qui se doit d'être sensible jusqu'au niveau des systèmes de production, et donc permettre la résolution des concurrences.

Remerciements

La recherche présentée dans ce document a été financée par l'Agence américaine pour le développement international (USAID), contrat PCE-A-00-98-00019-00

et sous les auspices du "Sustainable agriculture and natural resource management collaborative research support program" (Sanrem-CRSP).

Les opinions exprimées dans ce document sont entièrement celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'USAID, du Sanrem-CRSP, de l'IER ou de leurs partenaires.

Nous voudrions remercier tous ceux qui ont participé à l'étude. Leur franchise et leur perspicacité ont été très appréciées. Nous voudrions aussi remercier Constance Neely du siège du Sanrem-CRSP qui a guidé la conceptualisation de cette étude et a fourni le soutien administratif. Gaoussou Traoré de l'Institut du Sahel nous a aussi aidés de ses conseils et de son soutien. Keith Moore du programme ouest-africain du Sanrem-CRSP est aussi cordialement remercié pour sa sympathie et son soutien durant la visite du premier auteur en août 1999 au Mali. Nous remercions Youchaou Traoré pour son assistance à la traduction de ce document ainsi que Yveline Poncet, Mike Bertelsen, Keith Moore et les trois relecteurs référents pour leurs commentaires sur les versions successives de cet article. Nous voudrions aussi exprimer notre gratitude à Cheickna Diakité de Care-Djenné et à Idrissa Diallo du Centre régional de recherche agronomique (CRRA) de Mopti qui ont aidé le premier auteur à organiser et à traduire certaines des interviews au niveau du village. Enfin, nous sommes reconnaissants à l'égard de Care-Mali et de Save the children fund (Royaume-Uni) pour leur soutien logistique.

Bibliographie

- Banque Mondiale, 1997 – *Partenariat Mali-Banque mondiale, 1997-1998*. Bureau de la Banque mondiale au Mali, Bamako.
- Basset T. J., 1988 – The political ecology of peasant-herder conflicts in the northern Ivory Coast. *Annals of the association of American Geographers*, 78 (3) : 453-472.
- Behnke R. H., Scoones I., Kervin C. (éd.), 1993 – *Range ecology at disequilibrium: new models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas*. London, Overseas Development Institute.
- Benjaminsen T. A., 1997 – paradigm shifts and the decentralization reform in Mali. *Human Ecology*, 25 (1) : 121-143.
- Blench R., 1997 – Aspects of resource conflicts in semi-arid Africa. *Natural resource perspectives*, February.
- CRRA Mopti, Virginia Tech., 2000 – *Enquête socio-économique de la commune de Madiama (région de Mopti, Mali)*. Centre régional de recherche agronomique de Mopti, IER (Institut d'économie rurale), Mali.
- Chambers R., 1991 – "Shortcut and participatory methods for gaining social information for projects". In: *Putting people first: sociological variables in rural*

development, Washington D.C., World Bank, Oxford Univ. Press.

Chambers R., 1994 – *Paradigm shifts and the practice of participatory research and development*. Working Paper 2, Institute of development studies, University of Sussex.

Cissé S., 1996 – « Problématique foncière et litiges en Ve Région ». In Maïga I., Diallo G. (éd.) : *Atelier de restitution et de réflexion sur les litiges fonciers dans la Région de Mopti*, Bamako, novembre, Groupe de recherche actions pour le développement (GRAD) et International institute for environment and development (IIED).

CCA-ONG, 1997 – *Séminaire ONG et décentralisation : rapport de synthèse*. Mimeo, Bamako, Comité de coordination des ONG au Mali.

Davies S., 1996 – *Adaptable livelihoods: coping with food insecurity in the Malian Sahel*. New York, St Martin's Press Inc.

Earl J., 1999 – *Decision maker needs assessment: pilot study for Mali*. Mimeo, Watkinsville GA, Sanrem-CRSP.

Economist Intelligence Unit, 1998 – *Country profile: Côte d'Ivoire – Mali, 1998-99*. London, The Economist Group.

Helvetas, sans date – *La décentralisation au Mali : 50 questions-réponses*. Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Bamako, Coopération suisse au Mali.

Insah, 1998 – *Sécurité alimentaire et filières agricoles en Afrique de l'Ouest : enjeux et perspectives quatre ans après la dévaluation du franc CFA*. Bamako, Institut du Sahel (CILSS).

Leach M., Mearns R., Scoones I., 1999 – Environmental entitlements : dynamics and institutions in community-based natural resource management. *World Development*, 27 (2) : 225-247.

Lewis J., 1995 – *Community-based land management in West Africa: a review of current experience*. Ouagadougou, World Bank.

Maïga I., Diallo G., 1998 – *Land tenure conflicts and their management in the 5th Region of Mali*. London, International institute for environment and development (IIED), Issue paper n° 76.

Marty A., 1993 – La gestion des terroirs et les éleveurs : un outil d'exclusion ou de négociation ? *Revue du Tiers Monde*, 34 (134) : 327-344.

McCowen R., Haaland G., Haan C. (de), 1979 – The interaction between cultivation and livestock production in semi-arid Africa. *Ecological Studies*, 34 : 297-332.

Moore K., Kabore D., Gnoumou B., Bertelsen M., 1999 – "Conflict and natural resource management". In : *Agricultural and pastoral systems of arid and semi-arid regions of West Africa: a review of the literature, key informant perspectives and lessons learned*, Mimeo, Virginia Tech., Blacksburg VA, Sanrem-CRSP West Africa.

Moorehead R., 1991 – *Structural chaos: community and state management of common property in Mali*. Ph D. dissertation, Institute of development studies, university of Sussex, Brighton.

Moseley W. G., 1999 – *Assessment of decision-maker priorities in Mali (West Africa): findings from field visit #2*. Mimeo, Watkinsville GA, Sanrem-CRSP.

Moseley W. G., 1995 –
 "Securing livelihoods in marginal environments : can NGOs make a long-term difference". In : *Policy in the making. Poverty and food economy : assessing livelihoods*, London, Save the Children Fund, Policy development unit, Discussion paper n° 4 : 12-13.

Neely C., Buenavista G., 1999 –
Assessment of decision maker priorities in the Philippines. Mimeo, Watkinsville GA, Sanrem-CRSP.

Painter T., 1993 –
Getting it right: linking concepts and action for improving the use of natural resources in Sahelian Africa. International institute for environment and development (IIED), Dryland networks program, Issue paper n° 40.

Painter T., Sumberg J., Price T., 1994 –
 Your "terroir" and my "Action Space": implications of differentiation, mobility and diversification for the "approche terroir" in Sahelian West Africa. *Africa*, 64 (4) : 447-464.

Patton M. Q., 1990 –
Qualitative evaluation and research methods. Second Edition, London, Sage Publications.

PGRN, sans date –
Projet de gestion des ressources naturelles. Doc. Mimeo, Bamako, Sanrem-CRSP.

Sanrem-CRSP, 1999 –
Synthèse du diagnostic participatif réalisé à Madiama et Nérékoro du 1^{er} au 14 février 1999. Mimeo, Watkinsville GA, Sanrem-CRSP.

Shaikh A., 1989 –
The Segou roundtable on local level natural resource management in the Sahel. USAID, Washington D.C., Sahel office, Bureau for Africa, E/DI.

Thomson J., Waldstein A., Gellar S., Miner J., 1989 –
 "Options for promoting user-based governance of Sahelian renewable natural resources". In: *Symp. regional encounter for a better ecological balance in the rural Sahel*, Mali, 13-20 March, Associates in rural development Inc.

Turner M. D., 1999 –
 Conflict, environmental change and social institutions in dryland Africa: limitations of the community resource management approach. *Society and Natural Resources*, 12 (7) : 643-657.