



CapEx dans le soutien au développement pastoral

Entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale

Guihini Dadi Mahamat, Février 2016

Messages clés

- Il y a deux niveaux d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale : les petits entretiens et les grosses réparations. Généralement, il manque des solutions idoines pour les grosses réparations. Dans certains pays comme le Kenya et le Mali où la décentralisation est plus avancée, il existe des fonds d'entretien des ouvrages qui constituent des solutions, même imparfaites, à valoriser/copier.
- La porte d'entrée pour la mise en place d'un fonds d'entretien des ouvrages est les acteurs à la base, les plateformes ou les ministères techniques qui peuvent accompagner les agences de développement.
- Le rôle des institutions traditionnelles est très important dans le mécanisme d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale.
- Le mécanisme d'entretien reste encore un champ qui nécessite des expériences pilotes et de l'apprentissage.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Agriculture and Food Security Network

www.sdc-foodsecurity.ch

With family farmers towards a world without hunger

CapEx au sujet du pastoralisme

Le pastoralisme est pratiqué sur un quart de la surface du globe et fournit une source de nourriture et des moyens de subsistance de millions de personnes, surtout dans les zones qui sont aride ou élevé pour la production fiable de cultures vivrières. Pour la Direction du Développement et la Coopération (DDC) qui travaille dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, le pastoralisme est un domaine clé. Ayant reconnu la valeur de l'apprentissage d'expériences dans la coopération au développement entre les pays et les régions, le Sous-Groupe Pastoralisme dans le réseau de la DDC pour l'agriculture et la sécurité alimentaire a entrepris un processus d'apprentissage interne appelé «Capitalisation des expériences dans le soutien du développement pastoral» (CapEx pastoralisme pour faire court). Les membres du Sous-Groupe ont identifié les questions sur lesquelles ils voulaient en apprendre davantage, de manière à être plus efficace dans le soutien au développement des économies et des moyens de subsistance pastoraux. Pendant le processus CapEx, ils ont compilé des informations et des textes sur des sujets choisis formulées. Cet article est l'un d'une série d'articles qui est ressorti de ce processus. Les articles sont essentiellement destinés à la DDC et ses partenaires au niveau national et régional, en particulier en Afrique de l'Ouest et de l'Est, et le personnel de la DDC en Suisse, mais aussi pour d'autres experts du développement et les donateurs engagés dans le développement du pastoralisme.

1. Introduction

L'élevage traditionnel est fondamentalement mobile et toujours à la recherche de l'eau et du pâturage, ressources qui ne sont disponibles simultanément que pendant la saison pluvieuse. La construction des ouvrages d'hydraulique pastorale permet aux éleveurs et à leur cheptel d'accéder à l'eau, d'atténuer, voire limiter leur déplacement et par conséquent diminuer les conflits qui surviennent le plus souvent lors de la transhumance. La multiplication des ouvrages a également pour objectif d'éviter une concentration du cheptel dans les quelques endroits où l'accès est facile afin de ne pas créer des poches de désertification. Toutefois ces ouvrages restent rares et insuffisants, et leur entretien est primordial pour une exploitation durable. Cet entretien est aussi capital que la construction.

Cette capitalisation d'expérience en matière d'entretien des ouvrages se base surtout sur le cas spécifique du Tchad où le contexte est marqué par la faiblesse de la présence de services publics dans les unités administratives déconcentrées. Néanmoins, elle est complétée par les actions au Mali et au Kenya où la décentralisation est plus avancée et l'État plus présent.

Termes clés

Types d'ouvrages hydraulique et modes de gestion

Au Tchad il existe plusieurs types d'ouvrages d'hydraulique pastorale construits dans le cadre de l'accès à l'eau aux éleveurs, particulièrement leur cheptel :

- **Les micro-barrages** et **les mares aménagées** sont des dépressions naturelles aménagées pour l'abreuvement des troupeaux pendant la saison sèche. Elles sont réalisées par l'État et/ou les bailleurs de fonds. L'accès résulte du consensus défini à la réalisation de l'ouvrage reste avec statut public.
- **Les seuils d'épandage** sont des ouvrages construits, par l'État et ses partenaires, dans les bas-fonds pour faciliter l'infiltration, la recharge de la nappe, l'inversion de la dégradation et favoriser la naissance des mares. Ces ouvrages restent publics mais les structures locales de gestion établies lors de la construction sont tenues de faire l'entretien courant.
- **Les stations mécanisées de pompage** ne sont pas nombreuses surtout en milieu pastoral et ne sont réalisées que par l'État avec parfois l'appui des partenaires financiers. A l'instar du milieu urbain, l'eau des stations mécanisées est vendue et la gestion est assurée par une structure mise en place en ce dessein.

- **Les puits pastoraux** sont également construits par l'État, les bailleurs de fonds ou autres organisations non gouvernementales (ONG). Leur mode de gestion dépend du mécanisme fixé lors de la construction. Ils ont le statut d'ouvrage public même si le mode de gestion et un accès prioritaires sont accordés aux populations du terroir.
- **Les puits traditionnels** sont creusés et gérés totalement par les éleveurs eux-mêmes tant dans la construction que l'entretien. Ils sont moins profonds que les puits pastoraux publics et peuvent avoir un statut familial, privé ou communautaire. La construction est soumise aux règles coutumières/ traditionnelles de gestion de l'espace/ terroir ou ressources, voire le droit musulman. L'eau n'est jamais vendue et l'entretien est du ressort des propriétaires.

Types d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale, principalement les puits

Il existe globalement deux types d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale, surtout pour les puits :

- Les entretiens courants sont généralement à la charge des usagers et ne nécessitent pas du personnel qualifié.
- Les gros entretiens comprennent les travaux qui requièrent un personnel qualifié et des équipements appropriés. Ces entretiens ne peuvent être assurés par les usagers.

Types de gestion des points d'eau

- La gestion traditionnelle où tous les ouvrages, particulièrement les puits pastoraux, sont gérés de manière traditionnelle dans les zones à vocation pastorale.
- La gestion paritaire est initiée par les partenaires techniques et/ou les projets dans les zones agropastorales où un consensus et une reconnaissance partagée ont été définis entre les sédentaires et les transhumants pour faciliter l'accès aux puits.
- La gestion à travers des comités de gestion est l'œuvre des projets où une équipe est choisie pour la mobilisation des communautés et l'entretien des ouvrages.

De manière générale, on peut noter au Tchad que les micro-barrages et les mares sont très peu entretenus par les usagers si ce n'est une action de l'État, propriétaire de l'ouvrage. La gestion et l'entretien des stations mécanisées (à statut parapublic) est surtout du ressort de la structure de gestion qui attend également l'État pour les grosses réparations. L'entretien des puits traditionnels n'est fait que par les usagers propriétaires et qu'avec des matériaux locaux ; à l'usure, on recommence un nouveau. Les éleveurs entreprennent, s'ils sont bien organisés, l'entretien courant des puits pastoraux et des seuils d'épandage, mais ils n'arrivent pas à faire la réparation des grosses dégradations. C'est grâce à leur lobbying que certaines grosses réparations sont réparées par les services publics ou l'État central.

2. Cas spécifiques

Les premiers cas suivants apportent des exemples i) d'un mécanisme d'entretien des ouvrages d'hydraulique par une structure d'entretien basés sur le mode de gestion traditionnelle et ii) d'un comité local de gestion et d'entretien des ouvrages en collaboration avec l'administration d'une commune au Mali. Tous les deux modes de gestion montrent l'importance de l'implication des bénéficiaires pour assurer l'entretien courant et de l'intervention de l'État (local, régional, voire national) pour le financement des grosses réparations.

Cas 1 : Mécanisme d'entretien des ouvrages initiés par les ONG locales au Tchad¹

L'APIDEL (Association pour la promotion des initiatives de développement local) et le PDR-WF (Association – *Programme de Développement Rural* de Wadi Fira) sont ONG de droit tchadien qui interviennent dans le nord-est du Tchad (Wadi Fira et Ennedi). Dans cette zone vivent des éleveurs transhumants et des agropasteurs sédentaires.

¹ Source : ONG APIDEL (2010–2015) ; ONG PDR-WF (2010–2015).

Les deux ONG ont initié et reconstruit avec l'appui des leaders coutumiers et religieux un mécanisme d'entretien des puits qui se base sur le mode de gestion traditionnelle. En effet, au lieu que les chefs traditionnels soient les seuls gestionnaires du puits, les ONG ont initié avec et autour des chefs traditionnels, une structure appelée, selon les sites, comité ou organe chargé de l'entretien des puits construits dans leurs terroirs. Les chefs traditionnels restent globalement membres de l'équipe de gestionnaires sans qu'ils n'assument des postes clés comme la trésorerie. Ces chefs et sages constituent l'œil et la garantie des respects des règles. L'équipe de l'organe chargé de l'entretien qui comprend une dizaine des femmes² et des hommes, représentants de tous les usagers, est responsable de la mobilisation, de la réalisation d'entretien courant et/ou de lobbying pour la réparation des gros dégâts. Elle est renforcée, à l'installation, par les ONG tant sur le plan technique que stratégique pour développer un réseau de lobbying local au niveau de l'administration pour les grosses réparations. Cette ouverture de la gestion permet aux chefs traditionnels de conserver leur suprématie (sans concurrence) et d'impliquer les autres dans la prise en charge de l'entretien courant (alimentation, équipements ou matériels). L'accès à l'eau est ouvert et gratuit chez le pasteur, limité et payant chez les agropasteurs. Néanmoins les pasteurs mobilisent assez rapidement les moyens et les personnes, en cas de nécessité. Cette restructuration du mécanisme de gestion du puits a contribué à assurer un entretien plus meilleur même s'il reste encore beaucoup à améliorer. Malgré la contribution communautaire, l'intervention de l'État reste obligatoire dans le cadre de grosses réparations. Il faut aussi souligner que cette organisation a considérablement limité les conflits entre les transhumants et les sédentaires.

Cas 2 : Mécanisme d'entretien et maintenance des ouvrages au Mali³

Avec l'avènement de la décentralisation vers la fin des années 1990, un environnement institutionnel favorable s'est installé, avec des textes régissant l'accès et le contrôle des espaces agro-sylvo-pastoraux, le transfert aux collectivités territoriales des compétences en matière de gestion des ressources naturelles, la charte pastorale, etc. La maîtrise d'ouvrage des infrastructures étant assurée par les collectivités territoriales (communes, conseils de cercles/préfecture et conseil régional), il revient à celles-ci d'organiser la gestion et l'exploitation des infrastructures réalisées avec les bénéficiaires directs ou par délégation de gestion (octroi à un privé qui gère l'ouvrage sur la base d'un contrat de gestion).



Point d'eau au Tchad (Photo : Guihini Dadi Mahamat)

² Dans chaque comité, il y a le plus souvent 3 à 4 femmes

³ Source : Helvetas (2007), Dembélé (2008), DDC (2012), AIMAEP Mali (2015)

Pour les ouvrages dont la destination primaire est l'abreuvement du bétail, le comité de gestion est constitué majoritairement des éleveurs/pasteurs. La fixation des tarifs d'abreuvement est également faite à la suite de négociation avec la commune concernée ainsi que la clé de répartition des fonds. Comme pour les points d'eau potable, les coûts de redevance à payer par animal ou troupeau sont différents selon que les animaux sont sur place ou viennent de contrées différentes. Il faut préciser que les bénéficiaires directs contribuent toujours à la réalisation des ouvrages (en nature, matériels/matériaux ou en argent – au moins 10% de contribution).

Le comité de gestion s'occupe de l'entretien courant et des petites réparations tandis que la commune intervient pour les grandes réparations. Si le montant des grandes réparations est très élevé, le conseil régional intervient sur la base d'une convention avec la commune. Les grandes réparations relèvent des services du développement rural (génie rural) : il existe un fonds d'entretien et de maintenance des ouvrages d'hydraulique pastorale. Toutefois, on rencontre souvent des difficultés liées à la mobilisation de ce fonds de l'État.

Cas 3 : Expériences de financement de l'entretien des ouvrages (Kenya et Mali)⁴

Au Kenya, surtout dans le District de Garbatula, les structures créées pour la prévention et la gestion de conflits ont étendu leurs compétences pour s'organiser en usagers des ressources et s'occuper des infrastructures. Les membres cotisent et entretiennent les petites réparations et il existe de fonds venant de l'État pouvant financer les grosses réparations. Au Mali, les usagers paient des redevances d'accès à l'eau à leurs associations qui versent généralement dans le compte des collectivités locales.

Une fois que les réparations s'avèrent nécessaire, les associations et les collectivités s'entendent pour fixer les priorités et les ouvrages à entretenir. Dans les deux cas où la décentralisation est plus avancée, il existe un fonds, venant de l'État central, pour financer les grosses réparations même si la question d'affectation n'est pas totalement parfaite.



Puiser et transporter de l'eau (Photo : Guihini Dadi Mahamat)

⁴ Source : Roba (2014), Dheda Garbatula (2015), DDC (2012)

3. Leçons pour la coopération au développement

3.1. Analyse de la situation

Les situations des différentes formes d'entretien des ouvrages pastoraux

En matière d'entretien d'ouvrages, les éleveurs et principalement les acteurs intervenants dans le domaine (État, bailleurs de fonds, ONG, etc.) sont toujours confrontés à une situation : à qui appartiennent les infrastructures hydrauliques construites et comment entretenir et rendre durables les ouvrages construits? À cette dernière interrogation, les deux points sous-jacents sont : quelle est la forme/mécanisme de gestion et d'entretien durable/viable des ouvrages à construire et comment financer leur entretien, principalement l'entretien des gros dégâts?

En effet, chaque région, chaque communauté a son organisation autour du puits et ouvrages d'hydraulique tant sur le plan d'accès que d'entretien. Néanmoins, l'expérience a montré que toutes les structures d'entretien construites sans référence aux mécanismes traditionnelles de gestion ont souvent échoués, suite à des conflits d'intérêts, de leadership avec la hiérarchie traditionnelle ou du mode inapproprié à leur culture. C'est pourquoi il serait donc important de construire des structures de gestion des ouvrages d'hydraulique pastorale sur la base de mécanisme existant, sans provoquer une perturbation de l'ordre hiérarchique des communautés. C'est donc adapter et rendre plus opérationnelle et participative la forme de gestion traditionnelle et/ou de négocier un arrangement avec l'État, afin d'assurer un entretien régulier des ouvrages. L'expérience de l'organisation de Garbatula (Kenya) autour des sages avec l'implication de l'Etat est un cas d'école (voir Cas 3).

En ce qui concerne le financement de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale, tous les acteurs sont confrontés à la mobilisation de moyens nécessaires à l'entretien. En pratique, le financement de l'entretien courant est cédé aux bénéficiaires qui, organisés, l'assurent assez bien si l'organisation est adaptée à leur mode de gestion. Les grosses réparations sont à la charge des ministères concernés (cas du Tchad) ou à des communautés rurales/régionales (Mali, Kenya) avec un fonds dédié à ce type d'entretien. La coordination entre les différents acteurs est souvent plus la difficulté majeure.

Au Tchad, dans le cadre de la réflexion sur le financement de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale, un atelier organisé 2013 sous la coordination de la plateforme pastorale a recommandé l'installation d'un fonds d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale comme l'expérience du Kenya et du Mali le prouve, tout en veillant à ne plus instaurer d'autres taxes ou redevances sur l'élevage mais d'allouer une partie de ces recettes issues de l'élevage.

Tous les partenaires actifs dans la construction ou la réhabilitation des ouvrages d'hydraulique pastorale doivent participer à la définition du mécanisme d'installation et du fonctionnement de ce fonds afin que la gestion soit inclusive et transparente pour assurer un minimum de gouvernance locale.

Les autres organisations ou programmes travaillent dans ce même sujet dans la même aire géographique

Plusieurs institutions et acteurs travaillent dans le domaine de la construction ou la réhabilitation des ouvrages d'hydraulique pastorale : l'Agence française de développement (AFD), l'Union européenne (UE), le Fonds international de développement agricole (FIDA) ou la Banque Mondiale (avec son nouveau Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel / PRAPS) et des ONG nationales ou étrangères. Toutes ces institutions n'ont pas pu asseoir un mécanisme durable d'entretien des ouvrages surtout l'entretien des gros dégâts qui nécessitent des moyens et des compétences techniques dépassant ceux de communautés. C'est la raison pour laquelle cette action est encore, au Tchad par exemple, sous la responsabilité de l'État en attendant le transfert aux communautés rurales (décentralisation). Les principaux acteurs, notamment l'AFD, l'UE et le FIDA, sont ouverts et peuvent devenir des partenaires de coopération et d'échanges du savoir à ce sujet et aussi ouvert à engager la réflexion avec l'État sur l'élaboration du mécanisme de création et d'opérationnalisation du fonds d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale.

3.2 Des points d'entrée pour la coopération au développement

La plateforme pastorale Tchad ou d'autres plateformes dans les autres pays peuvent devenir les portes d'entrée car elles sont des structures qui regroupent tous les acteurs concernés par le domaine pastoral.

La Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) et les autres agences/acteurs peuvent inciter ces plateformes et les ministères concernés à engager la réflexion et l'élaboration d'un mécanisme d'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale à l'instar des adductions de l'eau potable, ou du fonds d'entretien routier sur la base des expériences encourus dans d'autres pays. Cette réflexion peut commencer avec les acteurs de base (organisations d'éleveurs, autorités administratives, coutumières et religieuses, services techniques déconcentrés, etc.) s'affine et se valide au niveau national pour devenir une stratégie pour sa mise en œuvre.

3.3 Interaction avec des processus politiques

Les agences de développement doivent interagir dans le domaine des politiques et stratégies de développement pastoral des pays d'intervention et c'est d'abord avec les ministères techniques concernés. La réflexion commence au niveau national ; toutefois en fonction des pays, il est parfois judicieux que la réflexion commence au niveau local ou régional, comme le cas du Kenya.

3.4 Principes de base pour mener ce processus de coopération

Le principe de base pour réussir cette base est d'inciter des Ministères concernés (Hydraulique, Élevage et Finances) à assurer la cohérence et la coordination et porter la réflexion afin que cela devienne une action gouvernementale qui aboutirait à un mécanisme d'entretien durable avec des lois et ordonnance. Il faut, à cet effet, que le processus soit être participatif/inclusif par l'implication effective des toutes les parties prenantes concernées : chefs traditionnels, religieux, leaders locaux, autorités, éleveurs et leurs organisations, femmes éleveurs ou leaders, services techniques régionaux, ONG, etc. Etant donné qu'il faut, à l'heure actuelle, de toute évidence, l'installation d'un fonds, un mécanisme de bonne gestion doit être instauré afin qu'une bonne gouvernance soit assurée avec une clé de répartition équitable, équilibrée tout en assurant que les rôles des femmes et leurs besoins soient pris pour que l'action n'occasionne pas d'autres charges à ces dernières.

Références

- AIMAEP (Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Élevage et de la Pêche – Coopération Belge au Développement). 2015. Évaluation de la politique nationale de développement de l'élevage.
- Care International Niger. 2011. Sécuriser l'accès à l'eau pour préserver la paix.
- DDC. 2012. Programme de développement économique local et de sécurité alimentaire dans le cercle de Koutiala : Note sur l'entretien des ouvrages pastoraux.
- Dembélé C. 2008. Sécuriser le pastoralisme en Afrique de l'Est et de l'Ouest : Protéger et promouvoir la mobilité du bétail – Étude au Mali. Bamako : IIED / Sahel Eco / Intercooperation.
- Dheda Garbatula. 2015. Communication à l'atelier DDC (Isiolo, Kenya), novembre 2015 (Info.rapgt@gmail.com).
- Helvetas. 2007. Étude de la caractérisation des pratiques d'élevage dans la zone d'appui du PREGESCO (cercles de Kita, Niore et Diéma).
- IRAM (*Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement*). 2013. Étude prospective : pérennisation de l'entretien des ouvrages de l'hydraulique pastorale au Tchad. Paris : IRAM.
- Jullien F. 2015. Intervention de l'AFD en matière d'hydraulique pastorale au Niger et au Tchad : quelle contribution au développement et à la sécurité ? Intervention au colloque régional de N'Djamena (Tchad) du 27–29 mai 2015 « Contribution de l'élevage pastorale à la sécurité et au développement dans des espaces saharo-sahéliens ».
- ONG APIDEL. 2010–2015. Contribution au Programme de développement de l'ONG APIDEL : Rapports d'activités 2010–2015 (apideleenedi@yahoo.fr).
- ONG PDR-WF. 2010–2015. Contribution au Programme de développement de l'ONG PDR Wadi Fira : Rapports d'activités 2010–2015 (pdr_wadifira@yahoo.fr).
- Roba G. 2014. Communal governance of rangeland in Northern Kenya. In : Herrero PM, Davies J & Manzano Maena P (éds), *The governance of rangelands : collective action for sustainable pastoralism* (London : Earthscan / Routledge), pp 181–190.
- www.plateforme-pastorale-tchad.org

Remerciements

CapEx pastoralisme est une activité de la Sous-Groupe Pastoralisme du réseau Agriculture et sécurité alimentaire de la DDC. Ce processus d'apprentissage a été coordonné par un groupe restreint comprenant Marc Bloch, Felix Fellmann, Manuel Flury, Pascal Rouamba et Laurence von Schulthess et a été facilitée par Ernst Bolliger et Ann Waters-Bayer. Ce mémoire a été rédigé par Guihini Dadi Mahamat (mahamat.guihini@eda.admin.ch), avec le coaching par Hamet Cissé et Manuel Flury, et a été examiné par les participants à l'atelier CapEx les 9–13 novembre 2015 à Isiolo, Kenya. Éditeur : Ann Waters-Bayer. Mise en page : Martina Hickethier. Publié par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), la Coopération Globale / Programme Global de Sécurité Alimentaire, Berne, 2016. Photo de la couverture : Filles chercher de l'eau (Photo : Guihini Dadi Mahamat).