



L'héritage soviétique dans les actions des institutions de gestion des pâturages au Kirghizistan

Aiganysh Isaeva et Jyldyz Shigaeva

Traducteur : Irène Mestre



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/3584>

DOI : 10.4000/rga.3584

ISSN : 1760-7426

Cet article est une traduction de :

Soviet Legacy in the Operation of Pasture Governance Institutions in Present-Day Kyrgyzstan - URL : <https://journals.openedition.org/rga/3631> []

Éditeur :

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Référence électronique

Aiganysh Isaeva et Jyldyz Shigaeva, « L'héritage soviétique dans les actions des institutions de gestion des pâturages au Kirghizistan », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 105-1 | 2017, mis en ligne le 06 avril 2017, consulté le 16 novembre 2023. URL : <http://journals.openedition.org/rga/3584> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.3584>

Ce document a été généré automatiquement le 16 novembre 2023.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

L'héritage soviétique dans les actions des institutions de gestion des pâturages au Kirghizistan

Aiganysh Isaeva et Jyldyz Shigaeva

Traduction : Irène Mestre

Les auteures remercient pour leurs contributions Marc Foggin, Chad Dear, Dietrich Schmidt-Vogt, Munavar Zhumanova et Jordan Levine pour la relecture de l'article. Elles remercient également Samat Kalmuratov pour le soutien apporté dans la collecte de données et Evgenii Shibkov pour la création de la carte. Les auteures sont reconnaissantes auprès du Partnership for Advancing Human Development in Africa and Asia (PAHDAA), un programme financé par le Département Canadien des Affaires Étrangères, du Commerce et du Développement, et l'Ecosystem Services for Poverty Alleviation (ESPA) Mountain Environmental Virtual Observatories (EVO), un projet financé par le Conseil Nationale de la Recherche sur l'Environnement de Grande-Bretagne.

Introduction

- 1 Après la disparition en 1991 de l'économie soviétique centralisée et planifiée, le Kirghizistan a mis en place des changements profonds dans le système de gestion des pâturages, visant à une décentralisation du pouvoir décisionnaire. S'en est suivi un manque de cohérence dans les configurations institutionnelles, globalement attribué à l'héritage des institutions et des valeurs de l'époque soviétique (Undeland, 2005 ; Liechti, 2012 ; Crewett 2015). D'autres recherches ont suggéré que l'échec de la mise en place d'une gestion communautaire des ressources naturelles provient de l'application de modèles rigides ignorants des besoins locaux (Schmidt & Dorre, 2011 ; Dorre, 2015 ; Ulybina, 2015).
- 2 En nous appuyant sur ces recherches, nous continuons à interroger la permanence des logiques institutionnelles soviétiques et le groupe d'acteurs clés que constituent les éleveurs. L'objectif de cet article est d'examiner dans quelle mesure les institutions

actuelles reproduisent des pratiques, valeurs, et relations de pouvoir façonnées durant l'époque soviétique. Nous nous concentrons sur les institutions à l'échelle locale et sur le rôle crucial des éleveurs¹ en tant que catégorie d'usagers, dont l'autonomie et la responsabilité se sont accrues avec le nouveau modèle de gestion des pâturages. La raison de ce choix est double : premièrement, l'importance des responsabilités attribuées aux éleveurs dans le système de gestion communautaire actuel ; et deuxièmement l'absence d'une compréhension nuancée du rôle des éleveurs à l'époque Soviétique et ultérieurement.

- 3 Les questions de recherche à l'origine de cette étude sont : Quel est le rôle des éleveurs dans la gouvernance actuelle des pâturages et comment leur rôle a évolué depuis l'époque soviétique ? Comment l'héritage soviétique continue d'influencer les institutions de gouvernance des pâturages nouvellement créées ? Le cadre conceptuel utilisé est celui de la dépendance au sentier (Mahoney, 2000), qui énonce que les institutions anciennes continuent de structurer les nouvelles modalités réglementaires, même quand les nouveaux objectifs sont en contradiction avec les anciens. Les résultats sont basés sur des données de terrain collectées dans la province de Naryn au Kirghizistan.

Le système de gestion des pâturages durant l'époque soviétique

- 4 Le Kirghizistan est un pays montagneux d'Asie centrale et une ancienne république soviétique socialiste (RSS) devenue indépendante en 1991. La RSS de Kirghizie était le troisième plus grand producteur de viande et de laine de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes (URSS) (Ishenbekovan, 2010) du fait des vastes étendues de pâturages qui représentent 85 % des terres agricoles du pays (NREC, 2012). Le terrain de recherche – la province de Naryn – concentre un tiers des pâturages du pays et est spécialisée dans l'élevage. À la fin de l'Union Soviétique, la province de Naryn détenait près de 25 % de tous les ovins de la RSS de Kirghizie, incluant 26 % des agneaux et 26 % de la laine produits dans la république (Tarakanov, 1984).
- 5 Le but des politiques foncières de l'URSS était d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles afin de maximiser les rendements agricoles. Les fermes collectives organisaient l'élevage ovin intensif dans un système transhumant entre des pâturages proches et éloignés des villages. Ce système était rendu possible grâce à des infrastructures (routes et ponts) et à des incitations pour les éleveurs (dispensaires ruraux, maisons d'hiver sur les pâturages éloignés, etc.) (Undeland, 2005). Cependant, cette approche intensive de la gestion de l'utilisation des territoires a conduit à des baisses de productivité, au surpâturage et à la dégradation des pâturages (Shamsiev, 2007 ; Ishenbekova, 2010).
- 6 Les recommandations pour la réhabilitation des pâturages dégradés ont été développées par les structures gouvernementales dont c'est le mandat, telles que l'Institut National d'Aménagement du Territoire (Giprozem) et l'Institut de Recherche sur les Pâturages. Les fermes collectives et d'État étaient responsables de l'exécution de ces recommandations (Wolfgramm *et al.*, 2015). Les fermes considéraient cependant les mesures de restauration comme un fardeau supplémentaire et ne se pressaient généralement pas pour les mettre en place. Cette situation était accentuée par

l'absence de véritables sanctions en cas d'usage non-rationnel des pâturages et d'incitations économiques à la réhabilitation des pâturages (Ishenbekova, 2010, Entretien avec V. Shikhotov). Par ailleurs, les mesures de restauration étaient toujours initiées au niveau des plus hautes autorités et non pas à celui des fermes. Les éleveurs étaient donc peu impliqués dans la mise en place de rotations de pâturages car elles ne faisaient pas partie de leurs tâches obligatoires.

- 7 Les décisions du gouvernement central déterminaient les objectifs des acteurs du système de gestion soviétique : pour les fermes collectives et d'État, augmenter la production des activités d'élevage ; et pour Giprozem, mener le suivi de pâturages et élaborer des recommandations.

Le rôle des éleveurs dans le système de gestion soviétique

- 8 Les éleveurs étaient partie intégrante du système de gestion soviétique des pâturages. Leur performance était mesurée grâce à un système précis de calculs selon la prise de poids du bétail, les taux de reproduction et le volume de laine produite.
- 9 Les décisions concernant l'usage des pâturages étaient prises par les experts agricoles du Ministère de l'Agriculture, puis les éleveurs travaillaient conjointement avec les fermes pour mettre en place les instructions des experts du Ministère. Cependant, comme la qualité des pâturages ne faisait pas partie de leurs responsabilités, les éleveurs ont souvent donné la priorité aux objectifs qui leur étaient attribués : maximisation du gain de poids du bétail, et production de laine, au dépend de la conservation des pâturages (Liechti, 2012).

Figure 1. Un éleveur ayant plus de 30 ans d'expérience, dans une yourte sur des pâturages d'été, Naryn, Kirghizistan, juillet 2015



Crédits : Aiganysh Isaeva.

- 10 Le rôle des éleveurs dans le maintien du capital de la ferme était reconnu et encouragé par des incitations financières ou en nature et par des distinctions (Steimann, 2011). De nombreux éleveurs bénéficiaient de conditions leur garantissant un confort de vie sur les pâturages éloignés. Cela comprenait des divertissements, (cinéma itinérant, bibliothèque), un logement et des services de soin au bétail (services vétérinaires, etc). Certaines sources font toutefois état de services insuffisants pour les éleveurs (Ishenbekova, 2010), tels que des habitations de mauvaise qualité et un manque de dispensaires ruraux.
- 11 Les éleveurs contraints d'utiliser des pâturages éloignés avaient d'autres avantages, tels qu'une plus grande autonomie par rapport aux autorités. Ils pouvaient également avoir un revenu complémentaire en gardant conjointement du bétail pour leur propre consommation et en utilisant le fourrage de la ferme (Steimann, 2011). L'élevage était perçu de manière générale comme un métier à vie, une profession et un style de vie.

Le système post-soviétique de gouvernance des pâturages

- 12 Après le démantèlement de l'Union Soviétique et l'indépendance du Kirghizstan en 1991, des réformes importantes de privatisation, de décentralisation et de décollectivisation ont été mises en place dans le secteur agricole.
- 13 À la suite des premières réformes autorisant les locations à long terme, le gouvernement a adopté en 2009 une nouvelle loi qui a introduit un système dit de « gestion communautaire des pâturages ». Dans ce système, la responsabilité et le

contrôle de tous les types de pâturages sont attribués à une nouvelle institution : l'Association des Usagers des Pâturages (AUP) (Loi du Kirghizistan n° 30 « Sur les pâturages », 2009). Les AUP ont été créées sous la forme d'organisations publiques pour rassembler tous les usagers locaux et représenter leurs intérêts à travers l'organe exécutif, le Comité de Pâturages (CP). Ainsi, il était prévu que les décisions seraient prises de manière participative et inclusive. Il était attendu que ce mode de prise de décision mène à plus d'égalité dans l'accès aux pâturages et par conséquent à des taux de charge optimaux sur les différentes zones (Crewett, 2015 ; Dorre, 2015 ; Shigaeva et al., 2016).

Zone de recherche et méthodologie

- 14 La zone de recherche se situe dans la province de Naryn au Kirghizistan. Peu peuplée, elle est la plus étendue des sept provinces et représente un tiers des pâturages du pays. Elle est spécialisée dans les activités d'élevage. Avec le démantèlement des fermes collectives et d'État, des milliers d'exploitations agricoles de subsistance ont vu le jour. Elles se concentrent sur la production de céréales et les activités d'élevage.

Figure 2. Le Kirghizistan et la province de Naryn



Création : Evgenii Shibkov, 2016

- 15 Les données de terrain ont été collectées dans deux cas d'étude de la province de Naryn. La municipalité A² se situe à environ 15 km de la ville de Naryn, à une altitude de près de 2 100 m. Les conditions climatiques permettent la production de céréales, principalement destinée à l'autoconsommation. Durant l'époque soviétique, une importante ferme d'élevage bovin était implantée, ce qui a contribué à renforcer les qualifications des habitants et à améliorer les infrastructures. La municipalité bénéficie de la proximité de la ville de Naryn, le centre social et économique de la région, ce qui permet aux habitants d'accéder aux services de santé et d'éducation, aux marchés, aux branches locales des structures gouvernementales, etc.
- 16 La municipalité B est située à environ 60 km de la ville de Naryn, à une altitude de près de 2 400 m. Les conditions climatiques rendent difficiles la production de céréales, ce qui limite pour les habitants les options alimentaires et le commerce de la production

agricole. La municipalité B est dans une situation de cul-de-sac, ce qui réduit les opportunités de transports et contraint les habitants à se déplacer avec leurs propres véhicules ou en taxi. La distance qui la sépare de la ville de Naryn, limite les interactions, en particulier les échanges d'informations et les rencontres avec les acteurs extérieurs.

- 17 Le travail de terrain a été mené en 2014 et 2015 dans les deux municipalités et sur leurs pâturages. À l'automne 2014, nous avons obtenu du Comité de Pâturages une liste des éleveurs. Des entretiens ont été menés avec ceux qui vivaient dans les villages et étaient disponibles. Nous leur avons demandé de nous suggérer les noms d'autres éleveurs (méthode de l'entretien en boule de neige) de façon à intégrer les non-recensés dans la liste du Comité de Pâturages. Sept entretiens semi-directifs approfondis ont été menés avec les éleveurs. Suivant les recommandations des Comités de Pâturages des deux municipalités, nous avons également mené des entretiens avec les éleveurs qui transhument vers les pâturages éloignés pendant l'été 2015. Ainsi, 38 entretiens structurés ont été menés en complément avec les éleveurs et leur épouse. Au total, l'échantillon compte 45 entretiens répartis sur les deux années.
- 18 Des entretiens ont également été menés avec les chefs des Comités de Pâturages, des spécialistes de l'Agence pour le Développement et l'Investissement Rural (ARIS), des experts en gestion du territoire et un expert de gestion du territoire de la période soviétique. Les thèmes comprenaient la qualité actuelle des pâturages, les pratiques de gestion du territoire, les dynamiques climatiques observées et les institutions de gouvernance des pâturages. Tous les entretiens ont été menés en langue kirghize et ont ensuite été transcrits et traduits en anglais. Les notes de terrains détaillées et les notes d'entretiens ont été collectées au cours du projet. Les textes de lois relatifs aux pâturages et les plans de gestion pour les deux municipalités ont été analysés.

Le cadre théorique

- 19 Le concept de dépendance au sentier (Sehring, 2009 ; Mahoney, 2000) est l'un des rares cadres théoriques qui permet d'explicitier les performances des États post-soviétiques. Il postule que les sociétés sont des ensembles d'institutions qui définissent les comportements des acteurs. Les institutions sont conceptualisées comme « les contraintes humainement conçues qui structurent l'interaction politique, économique et sociale. Elles consistent tant en contraintes informelles (sanctions, tabous, coutumes, traditions, et modes de conduite) qu'en règles formelles (des constitutions, des lois, des droits de propriété) » (North, 1992, 97).
- 20 L'hypothèse centrale de ce cadre théorique est que les institutions et traditions qui ne sont plus effectives continuent de façonner les politiques et les acteurs en fonction des anciens « sentiers », même lorsque les logiques des nouvelles politiques sont en opposition complète (Nielsen et al., 1995). Le mode de fonctionnement des institutions affecte également les visions et les croyances de la population – ce qui crée les normes d'acceptabilité – et ces systèmes de croyances ne changent que graduellement. Ainsi, les institutions passées peuvent clairement affecter (c'est-à-dire partiellement déterminer) la façon dont les nouvelles institutions exercent leurs activités. Tridico (2011, 138) soutient que « les vieilles habitudes, les modèles comportementaux précédents, le vieil *éthos* et l'existence de vieux groupes de pression, ainsi que

l'ensemble des institutions informelles restreignent la mise en place de nouvelles institutions formelles et leur renforcement. »

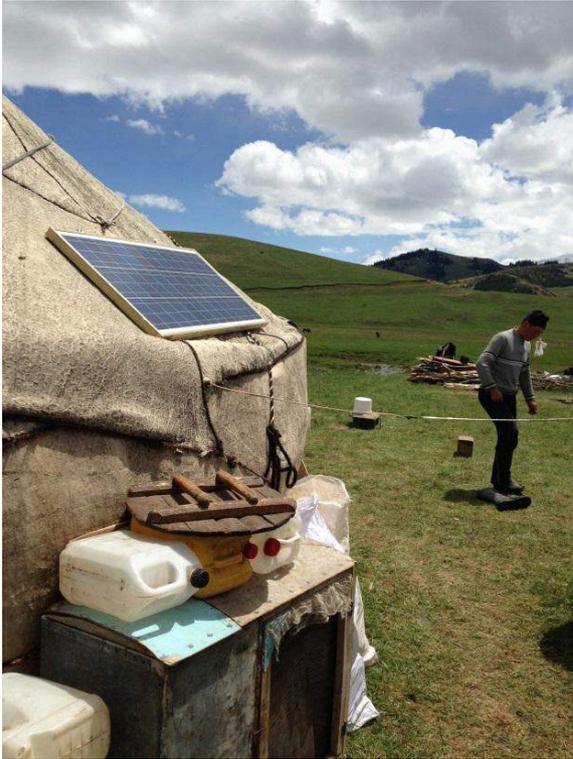
- 21 La persistance des anciennes modalités institutionnelles ne signifie pas que les nouvelles alternatives ne sont pas optimales. Toutefois, dans la pratique, plus le temps passe et plus les paramètres institutionnels se cristallisent. Le renversement des modalités devient plus coûteux et les acteurs sont donc moins motivés pour changer (Levi, 1997). Il s'agit de l'effet de la dépendance au sentier qui fonctionne à travers des mécanismes qui s'autoalimentent. La mise en place prolongée de ces dispositifs augmente le coût d'un renversement et plus de personnes et d'institutions investissent alors des ressources dans le maintien des directions choisies dans le passé (Prado & Trebilcock, 2009). L'exploration d'alternative est découragée, ce qui aboutit à l'enfermement dans une direction donnée (Arthur, 1994).
- 22 Le cadre théorique de la dépendance au sentier est pertinent pour cette recherche sur les institutions de gouvernance des ressources. De plus, ce cadre a été mobilisé dans les contextes post-soviétiques, en particulier dans l'étude des transformations sociales, politiques et économiques (Zvirgzde et al. 2013 ; Sehring 2009 ; Wooden & Stefes 2009 ; Luong 2004), ce qui renforce les avantages à utiliser cette approche.

Résultats

Le rôle des éleveurs en évolution

- 23 Le démantèlement des fermes collectives et d'État a été marqué pour les éleveurs par le passage d'un statut d'ouvriers salariés, exécutant des tâches et ne détenant qu'une faible capacité de décision à celui d'acteurs formellement indépendant. Ils sont devenus un groupe socialement et économiquement beaucoup plus hétérogène qu'il ne l'était pendant l'époque soviétique.
- 24 Les éleveurs actuels se divisent en plusieurs catégories distinctes. La première regroupe un petit nombre d'hommes âgés qui ont le plus souvent travaillé pour les fermes collectives et d'État de l'URSS et qui ont la charge du bétail de leur famille. Ce type d'éleveur est en général aisé (comparativement aux autres habitants du village) : ils possèdent le plus souvent un camion, une yourte (tente transportable en feutre et en bois) et d'autres équipements (des panneaux solaires). Ils peuvent ainsi transhumer plus facilement vers les pâturages éloignés et y rester pendant de longues périodes.
- 25 La deuxième catégorie comprend un plus grand nombre de jeunes éleveurs qui font paître le bétail de plusieurs familles et pourraient s'orienter vers d'autres professions dans leur vie future.
- 26 La troisième catégorie est composée d'éleveurs d'âge moyen, qui ont mené des activités agricoles et d'élevage pendant toute leur vie. Une partie d'entre eux gardent le bétail d'autres ménages, alors que les autres gardent leur propre bétail.

Figure 3. Un panneau solaire derrière une yourte sur un pâturage d'été, Naryn, Kirghizistan, Juillet 2015



Crédits : Aiganysh Isaeva.

- 27 Le tableau 1 présente les principales caractéristiques professionnelles des éleveurs interrogés dans le cadre de cette étude.

Tableau 1. Durée de l'expérience d'élevage des éleveurs interrogés, diversité de la composition des troupeaux et type de propriété sur le bétail

	Expérience d'élevage		Composition des troupeaux		Propriété du bétail	
	Jusqu'à 25 ans	26 ans et plus	1-3 espèces (ovins, caprins, bovins)	4-6 espèces (ovins, caprins, bovins, camélins et yaks)	gardiennage	privé
Nombres d'éleveurs	36	9	18	27	29	16

- 28 En termes d'expérience d'élevage, deux types d'éleveurs se distinguent : ceux qui ont été actifs au cours des périodes soviétique et post-soviétique, et ceux qui n'ont été témoins que des modes de gestion post-soviétique (ce qui comprend l'introduction en 2002 des contrats de locations et la loi sur les pâturages de 2009). La plupart des éleveurs interrogés gardaient le bétail d'autres habitants du village (29 éleveurs). Ceux employés pour garder le bétail d'autres familles (plutôt que de garder le bétail de leur propre famille) sont en général des hommes plus jeunes (moins de 30 ans), alors que ceux gardant le bétail de leur famille sont le plus souvent plus âgés.

- 29 Tous les éleveurs possèdent des ovins, des caprins, des bovins et plus de la moitié d'entre eux possèdent également des équins, camelins et des yaks.
- 30 La motivation de l'engagement dans les activités d'élevage varie : certains éleveurs étaient salariés pour les fermes collectives ou d'État ; lorsque les opportunités d'emploi se sont réduites, ils ont développé des activités d'élevage. D'autres ont indiqué qu'il s'agissait de l'activité traditionnelle de leurs ancêtres. Une minorité de personnes se sont lancées dans l'élevage seulement après avoir quitté un autre emploi. La raison la plus commune est l'absence d'opportunités d'emploi, en particulier pour les jeunes éleveurs.
- 31 Avec la fin des fermes collectives et d'État, l'autonomie des éleveurs dans le domaine de la gouvernance des pâturages a significativement augmenté. Ils peuvent maintenant choisir le nombre et les espèces du bétail qu'ils gardent pour les habitants du village (dans le cas des éleveurs qui combinent leur activité avec un service de garde). Leur revenu dépend du nombre de tête de bétail rassemblées et de leur capacité de négociation pour obtenir de bonnes conditions. De fait, de manière non intentionnelle, les éleveurs sont en charge d'une partie des responsabilités des CP, telles que l'allocation des pâturages et les périodes d'usage de chaque pâturage.
- « Maintenant les éleveurs sont indépendants, ils n'ont pas besoin de rendre des comptes à une autorité supérieure. À l'époque soviétique, les éleveurs étaient forcés de respecter des règles. Alors être un éleveur aujourd'hui est un peu mieux. » (Chef du CP #2)
- 32 De plus, les éleveurs ont maintenant une plateforme institutionnelle pour exercer leur pouvoir – l'Association des Usagers des Pâturages. Loin d'être conscients de leur propre appartenance à l'AUP, de nombreux éleveurs ignorent simplement son existence dans leur municipalité. Un éleveur bien informé qui exprimait très clairement les mandats des institutions de gestion des pâturages, assurait néanmoins qu'il n'existait pas d'AUP dans sa municipalité – alors que d'après la loi, chaque municipalité est dotée d'une AUP (articles 2 et 6 de la loi du Kirghizistan n° 30 « Sur les Pâturages » 2009). Même quand ils en connaissent l'existence, très peu d'éleveurs interrogés avaient participé à des réunions ou à d'autres activités de l'AUP.
- 33 De la même manière, très peu d'entre eux étaient capable d'expliquer comment fonctionne le CP (l'organe exécutif de l'AUP). Seulement cinq éleveurs interrogés ont pu expliquer correctement comment les acteurs de la gouvernance des pâturages opèrent. Tous les autres confondaient le CP avec l'administration municipale ou avec l'agence locale de foresterie (*leskhoz*). De plus, les éleveurs ne sont généralement pas élus aux positions du bureau du CP, ce qui limite leur participation à l'élaboration des plans de gestion des pâturages auxquels le CP voudrait les faire adhérer.
- 34 Les professionnels d'agences gouvernementales et des instituts de recherches continuent d'attendre des éleveurs qu'ils travaillent selon les normes de l'époque soviétique en termes de reproduction et de production de la laine. Cependant, les éleveurs ne peuvent répondre à ces exigences. Selon de nombreux entretiens, certains d'entre eux ne possèdent pas un niveau de connaissance équivalent – et surtout, ils ne considèrent pas l'élevage comme l'unique activité de leur vie professionnelle. De nombreux éleveurs ne s'identifient pas de manière forte à l'élevage. Certains (non-éleveurs) ont souligné que l'élevage est de plus en plus perçu comme une façon rapide de s'assurer un revenu en milieu rural :

« Ils [les éleveurs] réfléchissaient à comment faire gagner du poids au bétail. Maintenant, ils réfléchissent simplement en termes de têtes de bétail étant donné qu'ils sont payés par tête. Ils ont arrêté de prêter attention à la laine, au gain de poids et à la reproduction. » (Spécialiste d'ARIS)

« Il y a quelques bons éleveurs. Mais il y a aussi ceux qu'on appelle les éleveurs commerciaux, qui courent après l'argent, et après ils essaient de s'installer près des routes [pour vendre leurs produits laitiers]. » (Chef du CP #1).

- 35 Alors que les éleveurs devraient être partie intégrante du système actuel de gouvernance des pâturages et travailler étroitement avec les CP, en réalité – dans les municipalités étudiées – les interactions entre éleveurs et CP sont généralement marquée par un manque de communication et souvent par une opposition. Les éleveurs continuent de choisir les pâturages qu'ils utilisent, alors que le CP présente dans ses rapports la mise en place des plans de gestion comme un succès.

Les difficultés des Comités de Pâturages

- 36 Les CP des deux municipalités ont rencontré des difficultés dans le développement et la concrétisation de leur modèle institutionnel. Une source de difficulté a été le concept même d'organisation communautaire qui est relativement nouveau pour beaucoup de personnes dont les cartes mentales ont été façonnées pendant l'époque soviétique et qui sont donc habituées à des relations de pouvoir plus rigides, centralisées et hiérarchiques. Les CP sont cependant conçus comme des organisations communautaires dont l'adhésion est liée à la fois à l'administration et au conseil municipal (article 6, loi du Kirghizistan n° 30 "Sur les Pâturages" 2009). En pratique cependant, une majorité d'éleveurs citent seulement l'administration locale comme organe de gestion des pâturages. L'amalgame entre le CP et l'administration locale est fréquent. Il apparaît clairement dans la description suivante du rôle du CP par un éleveur :

« Le département des pâturages [en référence au CP] de l'administration locale collecte les paiements et informe des dates de transhumance. » (Éleveur #9)

- 37 Ces perceptions et ces différentes (in)compréhensions conduisent à des interprétations variées des fonctions du CP par ses membres, les autorités d'État et les usagers des pâturages. Nos entretiens ont également révélé que l'administration continue le plus souvent d'appliquer un modèle de contrôle centralisé dans ses interactions avec le CP. L'un des responsables interrogé était préoccupé car les autorités du district (*rayon*) exigeaient qu'il leur rende des comptes alors qu'il n'était pas sûr de la légalité de cette démarche :

« La loi dit clairement que les départements de l'administration du district n'ont pas le droit d'intervenir dans les tâches internes du CP. Cependant, le département du district nous demande des rapports mensuels, même s'ils n'ont pas le droit de le faire. Le CP est une organisation communautaire non-gouvernementale ». (Chef du CP #2)

- 38 Ce manque de clarté s'ajoute à une incohérence entre le mandat du CP et les outils disponibles. D'après la loi, le CP doit mener le suivi des pâturages et calculer la productivité des pâturages (Clause 5, article 6, loi du Kirghizistan n° 30 « Sur les Pâturages »). Cependant, les chefs de CP interrogés ont rapporté qu'ils ne sont en mesure de suivre d'année en année que la qualité d'une petite partie des pâturages placée sous leur juridiction, en raison d'un manque de moyen. En parallèle, l'insuffisance d'information conduit à une allocation des pâturages aléatoire ou mal

informée, ce qui augmente le potentiel de conflits pour les pâturages et peut renforcer leur dégradation.

- 39 Les CP doivent également développer des plans de gestion en fonction de la qualité des pâturages, allouer les zones d'après le plan et garantir que les éleveurs migrent au moment nécessaire vers les autres zones du parcours (clause 5, article 6, loi du Kirghizistan n° 30 « Sur les Pâturages » 2009). De plus, chaque évaluation de la qualité des pâturages doit prendre en compte la *capacité de charge* (une des bases de la gestion des pâturages soviétique) – bien que la variabilité climatique annuelle nécessite d'être prise en compte pour un suivi *dynamique* des capacités de charge. La mesure de ces données indique généralement le nombre de tête de bétail qu'un pâturage peut supporter (dans les conditions requises). Depuis l'époque soviétique, les capacités de charge sont calculées à l'échelle locale par le Giprozem en utilisant les données de suivi de qualité des pâturages. Toutefois, dans la pratique, de nombreux éleveurs ont déclaré pratiquer simplement les mêmes parcours que leurs ancêtres, et ne pas suivre les recommandations du CP. Certains éleveurs admettent n'avoir jamais été en contact direct avec les membres du CP :

« Je fais paître ici depuis 10 ans et le CP n'a jamais rien dit. Nous [les éleveurs] faisons nos propres choix pour la rotation des pâturages et les déplacements. »
(Éleveur #4)

- 40 En résumé, la plupart des CP déclarent mettre en place des plans de gestion de pâturages en accord avec les indicateurs de capacité de charge, alors que les pratiques d'utilisation se font indépendamment de ces plans.

Discussion et conclusion

- 41 Au Kirghizstan, la profession d'éleveur a traversé des transformations majeures dans les dernières décennies. Le nouveau cadre réglementaire de la loi « Sur les Pâturages » de 2009 offre aux éleveurs un large éventail de nouvelles opportunités et mécanismes qui leur permettraient d'être plus impliqués dans les prises de décision. Une institution clé, l'AUP, a été mise en place afin de représenter les utilisateurs de la ressource (les éleveurs) et de garantir leur participation active dans la régulation de l'utilisation de celle-ci. Réunis dans les AUP, les éleveurs peuvent avoir un plus grand pouvoir de décision grâce au choix des membres du bureau du CP, la définition des priorités, le contrôle du travail des CP et le développement des règles d'usage de la ressource qu'ils sont invités à respecter. Cependant, les entretiens menés montrent que les éleveurs ne se sont pas identifiés comme une classe indépendante d'acteurs, et ne se sont pas organisés collectivement pour protéger leurs intérêts. En somme, nous n'avons pas observés d'identité de groupe ou de conscience de leur propre statut chez les éleveurs. À de nombreux égards, les éleveurs continuent d'agir dans l'ancienne logique institutionnelle (la division stricte du travail en cours pendant l'époque soviétique), héritées de l'époque où ils n'étaient responsables que du bétail.
- 42 Étant donné que les éleveurs ne s'emparent pas du pouvoir qui leur a été attribué formellement, les règlements sont développés sans prendre en compte leur voix. Les règles d'usage de la ressource sont donc édictées par le haut, reproduisant le modèle autoritaire caractéristique du gouvernement soviétique, à l'opposé de la logique des systèmes de gouvernance des Biens Communs. Ces résultats sont conformes aux résultats de Crewett (2015) au sujet des bureaucrates élaborant les règles en fonction de

leur propre convenance et de Dorre & Borchardt (2012) sur le manque de gestion dans l'utilisation des pâturages.

- 43 Dans le même temps, nous observons que les éleveurs représentent un groupe diversifié et non structuré qui sont largement déconnectés de leur environnement et concentré de manière restreinte sur le bétail. Liechti (2012) explique que pendant l'époque soviétique, les éleveurs conjointement avec d'autres spécialistes agricoles avaient des fonctions éclatées. Pour cette raison, ils sont perdus dans une approche plus holistique et globale de leur environnement. Crewett (2012) suggère que cette séparation entre les éleveurs, le territoire et l'environnement conduit à un manque d'attention pour les enjeux environnementaux. Dans ses recherches au sujet du non-usage des pâturages éloignés, elle a mis en avant que les éleveurs donnent la priorité aux facteurs non-environnementaux, tels que la proximité de hameaux, dans le choix de leurs pâturages.
- 44 L'indifférence des éleveurs pour la qualité des pâturages possède deux principales origines. Premièrement, l'attitude soviétique institutionnalisée envers les pâturages comme un moyen de production s'est transmise aux éleveurs exploitant les pâturages de manière intensive pour en dégager des bénéfices. L'idée que les pâturages sont une ressource épuisable a été négligée, comme l'ont démontré les études de Liechti (2012) et Crewett (2012). Deuxièmement, l'attitude et le choix de certains éleveurs de garder des bêtes comme une activité à court terme et une façon rapide de percevoir un revenu contribuent également à l'indifférence envers les aspects environnementaux de l'utilisation des pâturages.
- 45 Il est difficile pour les CP de trouver leur niche avec la persistance de l'ancien cadre conceptuel institutionnel. Cette situation est en partie liée à une mauvaise définition de leur mandat dans la loi, laissant libre cours à des interprétations diverses ainsi qu'à une persistance de modes de fonctionnement issus du passé.
- 46 Le CP est toujours perçu à travers le prisme des institutions soviétiques de gestion des pâturages et confondu avec un organe gouvernemental. L'absence de coordination horizontale est aussi soulignée par Crewett (2012) comme une caractéristique de l'héritage soviétique. Les CP font face à des difficultés pour appréhender leur propre rôle et leurs modes d'interactions avec les autres acteurs (structures gouvernementales, éleveurs). Malgré leur forme nouvelle et prometteuse d'institution communautaire, leur contenu reprend des ingrédients anciens. Nous observons que certaines pratiques de gouvernance des pâturages sont relativement récentes, alors qu'à d'autres égards, l'héritage de la logique institutionnelle soviétique maintient une forte influence. Les éleveurs, pour leur part, se maintiennent dans un espace limité de fonctions, alors que le CP se développe comme une branche de l'administration locale dans la tradition du pouvoir soviétique : avide de rapports et de plans, mais dont la mise en place n'est pas toujours assurée.
- 47 Nous avons établi que le fonctionnement des institutions dans le système de gouvernance des pâturages actuellement en vigueur au Kirghizstan dépend encore largement de différents éléments de l'héritage soviétique. Le premier est la mise en place non-participative, ce qui signifie que les usagers de la ressource ignorent leur pouvoir dans les processus de prises de décision ; couplée avec la nécessité de rendre compte de manière formelle aux autorités des échelons supérieurs, plutôt que la volonté d'implication des usagers dans la mise en place. Par ailleurs, les éleveurs sont encore des acteurs déconnectés, souvent périphériques et hétérogènes, et ne réalisent

pas leur potentiel dans l'élaboration des règles d'usage et de la gouvernance de la ressource. Enfin, la façon d'exploiter les pâturages persiste avec une logique de l'usage de la ressource des nouvelles institutions, à travers des pratiques ainsi que dans la perception des pâturages comme ressource pouvant être réhabilitée en permanence.

- 48 Il existe bien sûr une limite entre la part des actions imputables à l'inertie des institutions précédentes (cadre théorique de la dépendance au sentier), et le reste des actions en réaction au changement et à la nouveauté (à travers les dynamiques de marchés et d'autres forces en présence). Le ratio entre les deux parts est très difficile à calculer. La différence entre les situations où les éleveurs continuent d'agir comme ils le faisaient et celles où ils répondent à de nouveaux stimuli (changement dans leur statut, marchés et autres) dépend d'un ensemble de facteurs imbriqués. De la même manière, la définition de leur rôle par les CP est liée à des facteurs interconnectés. Les performances des CP sont variables au sein de la province de Naryn et du pays, selon comment le chef du CP interprète son mandat et les besoins de la communauté locale. Leurs résultats dépendent également de facteurs extérieurs tels que la densité de population, la disponibilité d'autres activités générant des revenus, rôle symbolique du bétail, etc.
- 49 Cependant, malgré la persistance d'éléments de l'héritage soviétique, certains changements sont observés. Des initiatives ont été lancées par des CP pour mettre fin à l'ambiguïté de la loi. Les chefs de 16 d'entre eux dans le district de Naryn ont établi une association de CP (d'après l'un des responsables dans un des sous-districts étudiés). La création d'une telle organisation est motivée par plusieurs incidents au cours desquels le gouverneur du district a demandé aux chefs des CP de rendre des comptes sur leurs activités, alors que les intéressés mettent en cause cette autorité. Cette nouvelle association sert de plateforme de discussion ; elle recherche actuellement des conseils juridiques afin de clarifier le statut légal des CP et leurs relations avec les structures gouvernementales, ce qui aiderait les CP à revendiquer leur place dans le système actuel de gouvernance des pâturages.
- 50 Sur la base de nos résultats, nous recommandons aux autorités gouvernementales et aux agences de développement de soutenir le renforcement des capacités des éleveurs. Cet appui comprend l'information sur leurs obligations et opportunités dans le contexte de la coopération avec les CP et dans le système de gouvernance des pâturages en général. De même, entériner les obligations et droits des éleveurs dans le cadre légal serait utile. Une meilleure information sur le statut légal du CP, ses outils et son mandat serait importante et renforcerait les capacités des usagers de la ressource, dont les éleveurs. De manière générale, le renforcement des capacités contribuerait à un meilleur fonctionnement du CP, en meilleure adéquation avec ses objectifs, en particulier pour représenter, soutenir et renforcer des groupes plus larges d'usagers de la ressource dans les zones de pâturages du Kirghizistan.

BIBLIOGRAPHIE

- Arthur B., 1994.- *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Crewett W., 2012.- "Improving the sustainability of pasture use in Kyrgyzstan", in *Mountain Research and Development* 32 (3), p. 267-274.
- Crewett W., 2015.- "Introducing decentralized pasture governance in Kyrgyzstan : Designing implementation rules", in *Environmental Science & Policy*, 53, p. 215-224.
- Dorre A., Borchardt P., 2012.- "Changing systems, changing effects – pasture utilization in the post-Soviet transition", in *Mountain Research and Development*, 32 (3), p. 313-323.
- Dorre A., 2015.- "Promises and realities of community-based pasture management approaches : Observations from Kyrgyzstan", in *Pastoralism*, 5 (15), p. 23-24.
- Ishenbekova N., 2010.- *Istoria jivotnovodstva Kyrgyzstana (1980-1990) : opyt i problemy*. [Histoire de l'élevage au Kirghizstan (1980-1990) : expérience et problèmes]. Université de Karakol.
- Loi du Kirghizistan n° 30, 26 janvier 2009, « Sur les pâturages ».
- Levi M., 1997.- "A Model, a Method, and a Map : Rational Choice in Comparative and Historical Analysis" in *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*. New York : Cambridge University Press.
- Liechti K., 2012.- "The Meanings of Pasture in Resource Degradation Negotiations : Evidence From Post-Socialist Rural Kyrgyzstan", in *Mountain Research and Development*, 32 (3), p. 304-312.
- Luong P., 2004.- *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia*. Cambridge University Press.
- Mahoney J., 2000.- "Path dependence in historical sociology", in *Theory and society*, 29, p. 507-548.
- Nielsen K., Hausner J., Jessop B., 1995.- "Institutional change in Post-Socialism", in *Strategic Choice and Path-dependency in Post-Socialism, Hants*, Edward Elgar Publishing, p. 3-44.
- North D., 1992.- "Institutions and economic theory", in *American Economist* 36 (1), p. 3-7.
- NREC, 2012.- *National Report on environmental condition of Kyrgyz Republic 2006-2011*. [Nacionalnyj doklad o sostoyanii okruzhausheij sredej Kyrgyzskoj sredej za 2006-2011]. Bichkek, 128 p.
- Prado M., Trebilcock M., 2009.- "Path dependence, development and the dynamic of institutional reform" in University of Toronto Legal Studies Research Paper No. 09-04. Consulté le 6 septembre 2014. <http://ssrn.com/abstract=1415040>.
- Schmidt M., Dorre A., 2011.- "Changing meanings of Kyrgyzstan's nut forests from colonial to post-Soviet times", in *Area*, 43(3), p. 288-296.
- Sehring J., 2009.- "Path dependencies and institutional bricolage in post-Soviet water governance", in *Water Alternatives*, 2(1), pp. 61-81. Consulté le 13 mai 2015, www.water-alternatives.org.
- Shamsiev B., 2007.- *Kyrgyz Republic Livestock Sector Review : Embracing the New Challenges*. Bishkek, Kyrgyzstan : World Bank.

- Shigaeva J., Hagerman S., Zerriffi H., Hergarten C., Isaeva A., Mamadalieva Z., Foggin M., 2016.- “Decentralizing governance of agropastoral systems in Kyrgyzstan : an assessment of recent pasture reforms”, in *Mountain Research and Development*, 36(1), p. 91-101.
- Steimann B., 2011.- “Making a Living in Uncertainty : Agropastoral Livelihoods and Institutional Transformations in Post-Socialist Rural Kyrgyzstan” in *Schriftenreihe Humangeographie*, 26. University of Zurich.
- Tarakanov A., 1984.- *Nauchno obosnovannaya sistema zemledeliya Narynskoj oblasti Kirgizskoi SSR* [Système d’agriculture basé sur la science de la province de Naryn]/ Ministerstvo selskogo hozyajstva KirgSSR, Kirg. nauchno proizvodstvennoe obiedinenie po zemledeliu, Kirg. NITI pastbish i kormov, Kirg NII pochvovedeniya [Ministère de l’Agriculture de la République Soviétique Socialiste de Kirghizie, Association kirghize de science et de production agricole, NITI kirghize des pâturages et du fourrage, NII de pédologie], Kirghizistan [en russe].
- Tridico P., 2011.- *Institutions, human development and economic growth in transition economies*. Palgrave Macmillan.
- Ulybina O., 2015.- “Participatory forest management : The experience of foreign-funded programmes in the Kyrgyz Republic”, in *Environmental Policy and Governance*, (25), p. 70-82.
- Undeland A., 2005.- *Livestock study pasture management*. Bishkek, Kyrgyzstan.
- Wolfgang B., Shigaeva J., Dear C., 2015.- “The Research–Action Interface in Sustainable Land Management in Kyrgyzstan and Tajikistan : Challenges and Recommendations”, in *Land Degradation & Development*, 25(5), pp. 480-497.
- Wooden A., Stefes C., 2009.- *The Politics of Transition in Central Asia and the Caucasus : Enduring Legacies and Emerging Challenges*. Routledge.
- Zvirgzde D., Schiller D., Revilla Diez J., 2013.- “The role of local institutional environment for the development of multinationals and SMEs in Ukraine : transition economies perspective”. *Search Working Paper* 5/19.
- Entretien V. Shikhotov, Professeur à l’Université Slave Kirghize-Russe. Mené le 18 mai 2015.

NOTES

1. Note de la traductrice : Le terme éleveur fait référence à toutes les personnes pratiquant l'élevage, qu'elles soient salariées ou propriétaires de leurs moyens de production.
2. Les municipalités (en kirghize : *ayil okmotu*) sont constituées de différents hameaux (jusqu'à dix). Pour des raisons éthiques, nous ne communiquons pas les noms de ces municipalités.

RÉSUMÉS

Cet article se penche sur l'héritage soviétique dans les systèmes de gestion des pâturages au Kirghizistan. L'héritage soviétique est encore présent dans les institutions de gestion des pâturages au Kirghizistan, qui en reproduisent en partie les pratiques, les valeurs et les

hiérarchies. Cette étude se concentre sur les actions de ces institutions à l'échelle locale (les Associations d'Usagers des Pâturages et les Comités de Pâturages) et sur l'évolution du rôle des éleveurs, principaux usagers des pâturages, dans le nouvel environnement socio-économique. L'analyse est développée dans le cadre de la théorie de la dépendance au sentier qui postule que les anciennes institutions continuent de structurer les nouvelles politiques. Les données de terrain collectées à Naryn, une province du Kirghizistan, montrent comment les processus de prises de décision non-participatifs, les modèles de mises en place et les valeurs liées aux pâturages façonnés sous l'époque soviétique continuent d'influencer les institutions actuelles, de même que les configurations établies entre usagers de la ressource et entre usager de la ressource et leur environnement.

The paper looks at the Soviet legacy in pasture governance systems of Kyrgyzstan that reproduce Soviet-era practices, meanings and power hierarchies. The study focuses on the current operation of local-level institutions (Pasture Users Associations and Pasture Committees) and the changing role of herders as a key pasture user category in the new socio-economic environment. Path dependence theory, which posits that old institutions continue to structure new policy arrangements, frames the analysis. Empirical data collected in Kyrgyzstan's Naryn Province show how non-participatory decision-making and implementation modes, as well as the meanings surrounding pasture use, that were shaped during the Soviet era, still influence institutions in the present day, along with established patterns amongst resource users and between resource users and their environment.

INDEX

Keywords : soviet legacy, herders, institutions, path dependence, community-based pasture management, Kyrgyzstan

Mots-clés : héritage soviétique, éleveurs, institutions, dépendance au sentier, gestion communautaire des pâturages, Kirghizistan

AUTEURS

AIGANYSH ISAEVA

Institut de Recherche sur les Sociétés de Montagnes, Université d'Asie Centrale, Bichkek, Kirghizistan
aiganysh.isaeva@ucentralasia.org

JYLDYZ SHIGAEVA

Institut de Recherche sur les Sociétés de Montagnes, Université d'Asie Centrale, Bichkek, Kirghizistan
Zhyldyz.Shigaeva@ucentralasia.org