



Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier

KISHI BEÏGA TRAVERSE –T-ELLE UNE ZONE DE TURBULENCE ?

Une expérience de convention locale dans le Sahel burkinabé

Daniel Thieba

Téléphone : 50 34 14 57

E-mail : graf@liptinfor.bf

Mars 2004

Introduction

L'expérience des pasteurs et agro pasteurs de la zone de Kishi Beïga est fort riche. Avec l'appui du GTZ et l'implication de notables locaux, les acteurs de la zone sont parvenus à mettre en place un Cadre de Concertation disposant d'un dispositif institutionnel et d'une convention. Il s'agit de règles locales adoptées de manière consensuelle pour la gestion des ressources naturelles. Ce processus et ses résultats ont eu l'aval et l'appui de l'administration et des services techniques. Plusieurs documents et rapports illustrent abondamment cette expérience¹ qui a aussi fait l'objet de multiples voyages d'études.

Dans le cadre d'une réflexion sur les conventions locales, l'idée a été émise de chercher à revisiter cette expérience afin de dégager les leçons :

- en termes de conditions de succès (leçons apprises)
- en termes de conditions pour sa pérennisation

Il ne s'agit donc pas d'un document de description de l'expérience. Pour ce faire, l'auteur, en bénéficiant de l'appui sans réserve des agents du PSB/GTZ, a pu effectuer un court séjour dans la zone. La rencontre avec les acteurs locaux et les services administratifs lui ont permis de dresser un tableau de la dynamique en cours et d'en analyser les facteurs explicatifs. La brièveté du temps passé n'a pas permis d'illustrer comme il l'aurait été souhaitable (en termes de données et de faits) tous les constats. Cela indique que des investigations plus approfondies méritent d'y être poursuivies, sans ôter en rien la véracité des faits rapportés et les conclusions, mais surtout les interrogations qui en ressortent.

Ce texte soulève toutefois un débat portant à la fois sur les modes d'intervention que sur le dispositif réglementaires des institutions locales (CVGT) ainsi que des textes de loi relatifs au foncier, en zone voué principalement au pastoralisme. Puisse-t-il contribuer à le mener avec efficacité, sans a priori aucune, le débat sur les conventions locales, leur signification, leur validité, leur portée et limites, en référence constante avec les données du terrain.

I Constats

Contexte de la zone

Ce passage se base sur la littérature existante ayant déjà décrite l'expérience, et citée antérieurement.

Kishi Beïga est une vaste zone à vocation pastorale située dans la province de l'Ouadalan au nord du Burkina Faso. Cette zone est caractérisée par l'alternance des espaces dunaires avec une brousse tigrée et des surfaces cuirassées, entrecoupées par des bas-fonds et plaines inondables à végétation dense. L'erg ancien permet la culture du petit mil tandis que l'erg récent, moins argileux et les autres formations ont une vocation exclusivement pastorale. La zone est faiblement arrosée (isohyètes 350 à 450 mm) et connaît une forte variation pluviométrique. La population regroupée en hameaux souvent éloignés les uns des autres et de villages (constitués de ces hameaux) est composée de plusieurs groupes

¹ Du conflit au consensus. Les pasteurs et agro pasteurs de Kishi Beïga (Burkina Faso) optent pour la cogestion de leurs ressources naturelles. Mathias Banzhaf, Boureïma Drabo, Hermann Grell. Août 2000

ethniques ayant des activités socio économiques à dominante différente. On rencontre ainsi : les Touareg, les Bella, les Peulhs et les Mallébé.

Beïga , le village central de la zone de Kishi Beïga est la capitale historique de l'Oudalan. La zone est sur le plan coutumier, sous l'autorité d'un chef touareg, qui joue depuis l'époque coloniale, le rôle de chef de canton pour tout l'Oudalan.

La zone présente d'énormes potentialités pastorales. On y rencontre les grands parcours de saison sèche, des parcours de saison agricole, des mares, des cours d'eau, des cures salées. Elles attirent différents groupes de pasteurs transhumants venant de zones voisines, mais plus loin (autres provinces et même du Mali) au vu de la réputation des ressources pastorales qu'on y trouve.

Les différentes périodes historiques (colonisation, Indépendance, Révolution Burkinabè) ont conduit à l'affaiblissement de l'autorité traditionnelle et des systèmes de gestion ayant prévalu. Il s'en est suivi une série de conflits plus ou moins graves.

C'est dans ce contexte que le GTZ a pris contact avec la zone au milieu des années 1990. Après bien des péripéties , des allers et retours , le Programme a réussi à entamer une dynamique de gestion apaisée des ressources naturelles et de mise en place d'un Cadre de Concertation représentatif.

Des acquis indéniables

Les observations et les entretiens ont permis de confirmer les résultats atteints par le Cadre de Concertation à travers la Convention élaborée. Les documents de base décrivant l'expérience expliquent avec justesse les facteurs de réussite :

- des bonnes portes d'entrée
- une disposition à valoriser les réalités historiques, sociales, culturelles
- des animateurs pour faciliter le processus de concertation
- une interaction active avec les populations
- le recours à des personnes ressources locales
- l'appui d'un juriste ayant permis de mettre en conformité les règles locales avec les textes de loi
- l'esprit de partenariat entre intervenants

Il faut ajouter à ces facteurs deux éléments tout aussi importants :

- l'implication et la caution de l'administration
- l'autonomie organisationnelle dans les mécanismes de désignation des responsables et la prise de décision

En effet, la caution donnée par l'Administration locale à une telle convention s'est traduite dans les faits. En cas de différend qui lui étaient soumis, le Préfet de Gorom Gorom indiquait qu'il existait des règles locales et qu'il fallait le respecter. Même lorsqu'un différend opposant le Cadre à un éleveur a été soumis par le propriétaire à Markoye (un autre département), les autorités ont donné raison aux responsables du Cadre en se basant sur l'effectivité de leur convention. Cela a été sans doute une force de dissuasion majeure pour toute personne désireuse d'enfreindre les règles.

L'autonomie en termes organisationnels a consisté à laisser le processus de prise de décision vis à vis des formes organisationnelles aux acteurs locaux. C'est ainsi qu'ils ont

eu à définir eux-mêmes les mécanismes de représentation pour la désignation du bureau, même si visiblement l'intervenant, le GTZ en l'occurrence a influé sur la composition du bureau (en termes de configuration).

Après quelques moments d'existence et d'effectivité, l'évolution n'a pas été à la mesure des attentes, la convention locale de la zone de Kishi Beïga traverse une zone de turbulence.

L'effacement du Cadre par les CVGT

En 2000, conformément aux textes, des CVGT (Comité Villageois de Gestion des Terroirs) ont été mis en place dans les trois villages du département de Gorom Gorom, par le GTZ, avec l'implication des intervenants de la zone, PDL et Bureaux Conseils. Il existe aujourd'hui des CVGT dans les villages suivants : Beïga, Ounaré, Belgaodé. Dans le même sens, un CVGT a été installé à Kishi par le Bureau Conseil Impact Plus, dont la tâche est d'intervenir dans le département de Markoye, sur mandat du PDL (Projet de Développement local). Ces CVGT ont des représentants de chacun des hameaux polarisés par le village reconnu sur le plan administratif. De fait la forme d'organisation est ramenée à l'échelle villageoise, alors que la pertinence du Cadre résidait précisément dans un dispositif réunissant des hameaux partageant des ressources au delà de l'échelle définie administrativement.

Les CVGT ont pris de l'ascendant sur le Cadre de Concertation. C'est à travers eux que le PDL², principal bailleur de fonds effectue ses réalisations. Et le Projet a financé quelques réalisations de ce type déjà. Ce sont les CVGT qui sont sollicités lors des interventions des services techniques. Les membres du bureau du CVGT, à travers leurs fonctions, sont ainsi mieux connus en tant que tels. Cette situation entraîne une léthargie progressive du Cadre. C'est pourquoi certains disent sans ambages, que le Cadre « c'était le passé »³.

Le CVGT est composé de huit commissions dans lesquelles se trouvent représentés chacun des hameaux constituant le village. En outre, on trouve en son sein, des représentants de chacun des groupes sociaux (pasteurs, jeunes, femmes notamment). Il s'agit d'une structure jugée lourde par les acteurs locaux : il y a trop de bureaux, « trop de têtes » dit un membre influent de la localité, lui même membre, traduisant le grand nombre de commissions : « avec cela, il n'est pas possible d'atteindre de bons résultats ». Plusieurs des membres du bureau selon nos observations méconnaissent les fonctions qui leur sont attribuées. Manifestement, la forme organisationnelle n'est pas appropriée localement, elle a été « imposée » et « acceptée » afin d'avoir accès aux mécanismes de financement du PDL.

Le Cadre de Concertation mis en place avec l'appui du GTZ n'a pas un fonctionnement régulier aujourd'hui, comme il le fut jadis. Le dirigeant, en l'occurrence le Président n'est plus présent dans la zone. Il a déménagé avec sa famille dans une autre zone, hors même du département, depuis plus d'une année. Et pourtant il n'a jusqu'à ce jour pas été remplacé pendant une longue période. En outre, le trésorier est décédé également, et son poste n'était pas encore pourvu lors de notre séjour sur le terrain. Si au démarrage, le bureau du Cadre se réunissait périodiquement (une fois par trimestre selon le secrétaire), ce n'est pas le cas aujourd'hui. Pour plusieurs membres du bureau, il aurait une vie au ralenti ; les fonctions minimum d'un cadre de gestion des ressources communes au niveau local ne sont plus remplies au niveau de la zone avec la satisfaction souhaitée :

- surveillance par le Cadre du respect des règles
- application des sanctions
- négociation et règlements des différents au niveau local quand cela est possible

² Programme de Développement Local, financé par la Coopération néerlandaise

³ expression utilisée par plusieurs de nos interlocuteurs

- suivi évaluation
- rapports réguliers avec les services techniques et l'administration en tant qu'institution

Des règles appliquées en majorité, mais absence d'une dynamique d'innovation et de consolidation (élargissement et/ou actualisation) des règles

Les règles continuent d'être appliquées ; elles sont entrées dans la coutume et sont bien connues de tous, même ceux ne connaissant pas l'existence formelle du Cadre. Toutefois, certaines le sont avec une difficulté croissante, par défaut de consensus. Il s'agit notamment de la concertation pour la fixation de la date de la vaine pâture. Vu que certains cultivent le niébé en plus du mil, et donc récoltent plus tard, ils désapprouvent les décisions de date précoce, et cela fait l'objet de ressentiment de leur part. Une autre règle n'est pas du tout appliquée : il s'agit en particulier de l'interdiction d'installation des animaux aux alentours des mares et boulis après abreuvement (article 14 du règlement intérieur), par exemple. On peut constater que de nombreux troupeaux vont à l'abreuvoir, sans conduite, et ensuite prennent repos au bord des sources d'eau, dégradant les abords et accélérant le processus d'ensablement.

Les règles n'ont de portée que lorsqu'il existe un pouvoir d'autorité effectif de mise en œuvre de sanctions graduelles définies localement. Dans la zone, les règles non appliquées et indiquées ci dessus ne font pas l'objet de sanction. Elles continuent d'être violées régulièrement, rendant précaire à terme la reproductibilité de la ressource (eau et certaines espèces fourragères notamment ; certains travaux invitent à nuancer l'impact de la surcharge du bétail sur la dégradation de l'environnement ; la capacité de reproduction & reconstitution pouvant être très rapide en cas de bonne année⁴.

L'analyse montre que les règles relatives à une utilisation apaisée fonctionnent globalement et sont respectées. C'est le cas ainsi des règles suivantes :

- séparation entre zones de culture et zone agricole (pendant la période de culture)
- pistes de bétail
- interdiction de séjour dans la zone exploitée pour le fonio sauvage
- date de vaine pâture dans une certaine mesure

On note les difficultés importantes de concertation pour la réalisation de nouveaux aménagements ou la gestion de ceux déjà existants. Le boulis de Ouro construit sur financement du FENU en 2000 a souffert des difficultés suivantes :

- le versement de la contrepartie financière des communautés n'a pu être réuni
- la mobilisation pour la réalisation physique des travaux n'a pu se faire adéquatement. Finalement c'est pour l'essentiel les jeunes de Beïga Tamashek (l'un des hameaux utilisateurs du boulis) qui l'ont assuré
- les suspicions qui ont alimenté le déroulement de l'opération : Plusieurs hameaux accusent le responsable du hameau de Beïga Tamashek d'avoir reçu une importante somme d'argent en contrepartie du travail physique. Ceci révèle la faiblesse de la communication et le déficit de confiance entre les différents groupes en présence

Ainsi donc, il y a une non implication de l'ensemble des groupes, à travers le Cadre de Concertation dans l'élaboration des règles de suivi et de gestion de ce boulis. Les propositions suggérées par les intervenants avec l'appui d'une partie des acteurs (Beïga Tamashek

⁴ Hiernaux P., et Diarra L. : Dynamique de la végétation sahéenne : un bilan du suivi des sites pastoraux du Gourma en 1992, CIPEA, document de travail 001/93, Bamako. Mali.

notamment) de faire payer l'accès au boulis (1500 F pour les troupeaux venant hors de la zone, et 500 F pour les troupeaux de la zone) restent lettre morte.

La mare naturelle de Beïga elle-même, sur - creusée avec l'appui du GTZ fait l'objet d'une détérioration (ensablement mais aussi cassures à certains endroits) sans que des dispositions n'aient été énergiquement prises (localement) pour une réfection régulière. Elle ne contient plus l'eau au delà du mois de Janvier de nos jours, même en très bonne saison des pluies.

La zone de Kishi Beïga est riche en ressources pastorales. Sa renommée a depuis fort longtemps attiré de nombreux éleveurs qui y font des mouvements périodiques. Les acteurs de la zone estiment qu'il y a une charge souvent fort importante au vu de la disponibilité des ressources existantes, ce qui est cause de rupture écologique à moyen terme et même à court terme de difficultés pour les populations plus sédentaires⁵. Toutefois, il n'y a pas de règle et de modalités de gestion durable de ces ressources (en termes d'aménagement, de règles d'accès tenant compte de l'état & disponibilité de la ressource et des exigences de reproduction). Une convention, en tant qu'ensemble de règles (opérationnelles et constitutionnelles) tire sa force de l'adaptation des règles et de l'adoption de nouvelles en fonction de l'évolution du contexte (en constant changement) ; d'où le concept de « grafting institutions » (façonner des institutions). Depuis l'élaboration de la première version de la convention, il n'y a pas eu de modification au niveau des règles ; ceci indique l'absence d'une dynamique, et d'une capacité d'innovation.

Plusieurs travaux de recherches ont souligné le peu d'effet du nombre d'animaux sur le processus de désertification⁶. La remise en cause d'une gestion contrôlée par des intervenants externes, ne doit pas signifier celle de populations localisées sur un territoire, en fonction d'une prévention des risques de surexploitation. Sinon, on s'interdit toute possibilité de régulation selon les disponibilités annuelles et les risques plus évidents pour certaines ressources et pour les sols. Même au Sahel certains travaux indiquent le danger d'un pâturage pouvant aller jusqu'au prélèvement total des ressources sur certains espaces (notamment dans les zones à fort potentiel en ressources hydrauliques). Cela ne signifie pas, bien évidemment le renoncement au principe de la mobilité comme mode d'exploitation des ressources pastorales dans le Sahel.

L'absence de trace de la caution administrative de la convention

Le dernier Préfet du département de Gorom Gorom ayant été impliqué dans la mise en place du processus de création du Cadre et de l'élaboration des règles a été muté il y a quelques mois de cela. La Préfecture (le nouveau Préfet et son assistante) n'ont pas de connaissance de la situation dans la zone ; aucun dossier d'archive de ce type n'est connu de la secrétaire, a fortiori du nouveau Préfet. Sans que cela n'ait une incidence immédiate, elle révèle les failles dans la conservation et la gestion des dossiers au niveau de la préfecture ; un changement de personnes pouvant entraîner une perte de mémoire.

⁵ Lors de la campagne sèche écoulée, un cheptel important a été décimé localement

⁶ Brigitte Thébaud, Hermann Grell, Sabine Miehe : Recognising the effectiveness of traditional pastoral practices : lessons from a controlled grazing experiment in Northern Senegal

II Analyse

Les instances locales et les textes réglementaires

La mise en place des CVGT et leur utilisation comme canal pour les appuis et les investissements au niveau local a conduit à leur installation dans les différents villages de la zone de Kishi Beïga. Le souci d'appliquer dans sa rigueur le décret d'application relatif aux CVGT a conduit à la mise en place d'une structure pré définie que l'on a appliqué sur le terrain, au mépris, de l'expérience d'organisation locale. C'est cela qui explique que même des acteurs membres de ces comités, avouent qu'elles sont lourdes et inadaptées. On peut penser que les acteurs locaux s'y sont tout de même adaptés parce que c'est la forme « exigée » selon eux par ceux qui apportent les appuis financiers. Mais en pratique les différentes structures et commissions restent non fonctionnelles. L'histoire des structures locales, c'est avant tout celle des Interventions qui se succèdent.

Par ailleurs, les CVGT sont venus se surimposer au Cadre de Concertation, qui n'avait pas de statut juridique du reste. Pour les raisons évoquées précédemment, elles ont contribué à sa marginalisation, sans définir les mécanismes d'articulation avec elle. Il semble qu'il s'agit d'un nouveau départ. Les responsables du GTZ ont en perspective la mise en place d'une CIVGT qui regrouperaient les différents villages dotés d'une CVGT. Cette vision colle avec la réglementation de l'arrêté conjoint qui veut qu'il y ait des CVGT avant que ne soient créées une CIVGT. Les enseignements du terrain révèlent les faits suivants :

- en ne s'appuyant pas sur le dispositif pré existant et en mettant en avant les CVGT, comme étape, avant d'aller vers une CIVGT qui sera le Cadre (selon la vision du GTZ), on a affaibli celui-ci
- en n'envisageant pas d'emblée les formes d'articulation, on a créé une confusion institutionnelle dans l'esprit des acteurs locaux

Il ne s'agit pas seulement d'une faiblesse dans la stratégie d'intervention ; ce qui est cause c'est l'interprétation que les acteurs dans leur majorité, font de la loi et du l'arrêté conjoint relatif aux CVGT. Et ceci se vérifie dans de très nombreuses situations. Cela pose la question de l'énoncé même de l'arrêté. Les acteurs locaux se retrouvent, de fait, dépossédés de la créativité institutionnelle tenant compte à la fois de la dynamique en cours et de l'expérience en matière d'organisation locale. L'argument selon lequel le Cadre s'occupe de la Gestion des Ressources Naturelles et les CVGT des investissements ne tient pas, parce qu'il est difficile de séparer les institutions d'élaboration des règles de celles en charge des aménagements et du développement local. Visiblement le schéma organisationnel prévu par les textes réglementaires et appliqué à la lettre par les intervenants, ne laisse pas de place à la création d'institutions avec des règles constitutionnelles adaptées au contexte.

La loi prévoit un transfert des responsabilités en ce qui concerne la gestion des ressources communes et du foncier aux communes. Du point de vue des ruraux, donner des prérogatives de gestion du foncier à des communes situées au dessus de l'échelle pertinente qui est le leur c'est procéder à une dépossession de responsabilités, à une centralisation. Cela augure des difficultés qui resteront entières avec la mise en place des communes rurales.⁷

⁷ Blundo G. 1997. Les communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation et recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources naturelles au Sénégal. Colloque IED/APAD Novembre 1997

Les imprécisions des règles constitutionnelles du Cadre de Concertation

L'article 2 du Règlement intérieur de la Convention indique que les membres du Bureau sont élus en assemblée générale par les communautés de base de Beïga. Si par communautés, les hameaux concernés sont bien identifiées, des questions demeurent :

- quel est le nombre de personnes qui représente chacune des communautés ? Ou est ce ouvert à tout le monde ? Au fond que recouvre cette notion de communauté
- quel est le mode électif ? Est ce le consensus, ou la majorité des voix
- quelle est la durée du mandat des personnes élus, Ou alors d'une façon générale quelles sont les modalités de renouvellement ?

De fait des situations se sont présentées sans qu'une décision ne soit prise, et sans que l'on perçoive d'ailleurs la conduite à tenir en pareil cas (président ayant migré et donc étant désormais non résident, trésorier décédé) . D'ailleurs aucun autre membre n'a été changé. Si l'affaiblissement du Cadre du fait des CVGT explique seulement partiellement cette situation, on peut penser qu'il y a une incertitude des règles constitutionnelles qui peut favoriser également une inertie, d'autant que les enjeux de pouvoir et les rivalités restent entiers. Comme toute règle, celles relatives à l'organisation et à la pérennité de l'institution doivent être exhaustives et précises de façon à assurer la légitimité des responsables. Les mécanismes de prise de décision doivent elles mêmes faire consensus⁸.

Des dispositions législatives en progrès, mais encore incertaines

Si la Convention constitue un grand pas en avant à travers l'élaboration de règles ayant apporté la paix, il n'en demeure pas moins que des progrès restaient à être effectués dans les domaines suivants :

- sauvegarde et entretien des espaces pastoraux et des parcours
- gestion durable des ressources hydrauliques

A défaut de cela, force est de reconnaître que les ressources pastorales ne font pas l'objet d'une gestion tenant compte de la durabilité. Elles sont notamment caractérisées par un libre accès , régulé simplement en fonction des périodes de mise en culture (période de cantonnement dans un espace pastoral au moment des semis, période de la vaine pâture).

De fait, après les récoltes, dès que le droit de vaine pâture est en vigueur, il y a un accès strictement égal de troupeaux venant hors de la zone. A certaines périodes mêmes, ce cheptel est plus abondant que celui possédé par les agro pasteurs, plutôt sédentaires. Dans ces conditions, si ceux-ci ne disposent pas d'une force effective pour surveiller et faire appliquer certaines règles, y compris en disposant d'une possibilité de faire rapidement appliquer une force coercitive, on peut penser qu'ils seraient peu incités à adopter des règles d'aménagement et de préservation et à les faire appliquer. C'est le cas typique de l'interdiction d'installation dans la zone de cure salée ou à proximité des mares. La surveillance des animaux présentant des signes de maladie ou non vaccinés est plus aisée parce que cela représente un risque immédiat et certain, pour le cheptel des résidents. En pareil cas, il est facile de faire intervenir l'agent sanitaire, parce que la question est une priorité. Et de fait, de l'avis des acteurs locaux comme des intervenants cette règle est observée.

Lors de l'élaboration de l'avant Projet de la convention, les acteurs locaux avaient inscrit des formes de restriction du cheptel de transhumants dans leur terroir. La proposition de

⁸ Ostrom E. 1990. Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge. Cambridge University Press.

reformulation indique même : « les responsables du cadre de concertation peuvent lui (le transhumant) indiquer les règles à observer et indiquer la période de séjour autorisée compte tenu du nombre de têtes et des ressources disponibles »⁹. Les acteurs locaux, dans leur ensemble, ont retenu qu'ils ont été sommés d'abandonner cette clause, qui ne figure effectivement pas dans la version du RI auquel nous avons eu accès¹⁰. Sur l'insistance des intervenants qui se basait sur la RAF, ils ont dû se résoudre à y renoncer. La loi sur le Pastoralisme¹¹ (article 14) marque un progrès en reconnaissant aux communautés le pouvoir d'une gestion durable en prévoyant des mesures locales d'accès. L'article 15 précise : « les conditions dans lesquelles les communautés de base assurent la gestion locale des ressources pastorales de leur terroir et prévoient des mesures locales d'accès sont précisées par voie d'arrêté conjoint ... ». Mais cet arrêté conjoint tarde à être élaboré, alors que la loi est promulguée depuis janvier 2002. Cet arrêté serait-il à la mesure des enjeux devant favoriser l'évolution vers une gestion durable des ressources ? Saurait-il –il inclure des formes différenciées d'accès et d'utilisation des ressources¹²? En tout cas, sans être exclu (pour les utilisateurs hors de la communauté) dans son principe le pouvoir aux communautés devrait leur donner le pouvoir et la force de faire respecter des règles locales, et devrait pouvoir introduire des formes d'accès inégaux et restrictifs d'exploitation de ressources pastorales, selon leur état (disponibilité) le niveau d'exploitation acceptable selon les saisons, et le plan local d'aménagement. Quels sont les risques et déviations possibles ? En tout cas, l'élaboration de cet arrêté représente un enjeu majeur et doit être effectué avec précaution sur la base d'une concertation large.

L'attachement à un terroir ou plutôt un espace local n'est-il pas une condition pour une implication dans une gestion durable des ressources¹³ ? L'exemple des pasteurs de Thiarghy au Sénégal¹⁴ montre la crainte du groupe résidant d'édicter des règles restrictives aux troupeaux transhumants, par crainte d'années de déficit des ressources au sein de leur espace ; d'autant que le pastoralisme se caractérise par la mobilité. Sans doute les options prometteuses se situent dans une restriction ciblée et conditionnelle tenant compte de l'évolution des capacités de charge.

La gestion durable suppose des règles d'accès et d'utilisation en fonction de la reproductibilité à long terme. Cela implique que des droits « exclusifs » soient octroyés aux utilisateurs d'une ressource donnée. Dans le cas de l'espace pastoral de Kishi Beïga, les utilisateurs sont de manière permanente une catégorie d'acteurs et également des transhumants qui y séjournent périodiquement et y résident une bonne partie de l'année. Le droit exclusif ne signifie qu'il y a une fermeture de l'accès à la ressource à toute autre personne reconnue comme dont utilisateur régulier et résident. Il signifie qu'il existe une différence entre les ayants droits et les autres, et qu'un tiers ne peut avoir accès à la ressource que sur accord et moyennant le respect de certaines règles, en tant qu'utilisateurs autorisés. Il s'agit donc de droits hiérarchisés. Comme le rappelle d'ailleurs certains auteurs, les systèmes fonciers locaux relevaient de ce cas de figure, les jeux d'alliance et de réciprocité leur donnant une souplesse certaine, dans des contextes de ressource abondante ou au contraire de rareté et d'aléa¹⁵.

⁹ Expériences du PSB/GTZ dans l'appui à l'élaboration des conventions locales de gestion des ressources naturelles : cas de la zone de Kishi Beïga

¹⁰ le document de capitalisation de l'expérience élaboré par le PSB /GTZ avec l'appui de Jade.

¹¹ Journal Officiel du Burkina Faso, N° 1. 02 Janvier 2002

¹² ceci est manifestement le souhait d'un certain nombre d'acteurs locaux ; par exemple la proposition du paiement d'une somme différente pour l'accès aux bœufs de Ouro en est une illustration.

¹³ Voir notamment les études de cas du Sénégal Maka Coulibanta pour les ressources forestières et Thiarghy pour les ressources pastorales dans l'ouvrage : La Gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel. PADLOS. Septembre 1997

¹⁴ La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel. PADLOS. Septembre 1997

¹⁵ Philippe Lavigne Delville . Quelle Gouvernance pour les ressources renouvelables ? Etudes de l'AFD. 2001

L'espace (ressources pastorales, y compris donc hydrauliques) de Kishi Beïga reste de libre accès pratiquement égal pour les habitants & résidents, comme tout autre utilisateur, sans régulation effective de la capacité des ressources pastorales, et des modalités d'entretien et de réparation (situation typique, de fait) de la mare et du boulis de Beïga)¹⁶; avec toutes les conséquences préjudiciables à terme. En réaction à la prédiction de G.Hardin, toute l'école des « Commons » emmenée par E. Ostrom étudie précisément les conditions sous lesquelles le passage à une gestion durable est possible.

L'hétérogénéité des groupes en présence

Il faut remarquer par ailleurs que la zone se caractérise par une grande hétérogénéité des acteurs en présence, tant du point de vue de la communauté culturelle d'appartenance que de la dominante en termes d'activités économiques. On note ainsi :

- plusieurs groupes ethniques : mallébé, bela, touareg, peulh
- des groupes ayant des activités pastorales dominantes et d'autres ayant l'agriculture comme activité dominante
- des résidents et des transhumants (séjournant périodiquement mais selon une durée non permanente dans la zone)
- des personnes ayant un troupeau important et d'autres ayant peu : forte inégalité dans la possession du cheptel

L'hétérogénéité de la situation socio économique conduisant à des objectifs différenciés, avec ses implications sur les RN, amènent à relativiser l'idée de communautarisme, pré supposé présent dans l'esprit de nombreux intervenants. Là où cette hétérogénéité est forte, il sera difficile de construire des institutions locales de gestion des ressources naturelles.

Un pasteur possédant un nombre important de troupeaux et disposant de réseaux lui permettant d'exercer avec facilité la mobilité, peu attachés au terroir, n'a pas la même vision ou la même stratégie qu'un agro pasteur dans les règles d'aménagement et de durabilité des ressources. Par conséquent, il peut être difficile de parvenir à un consensus sur les règles de gestion durable de ces ressources. C'est peut-être cela qui explique que le pas vers des règles de cohabitation ait été plus aisé et qu'il soit plus difficile de parvenir à une gestion durable des ressources. Cela interpelle les capacités et /ou les limites du rôle de la médiation joué par le GTZ et le chef de l'Udalen.

¹⁶ Le chef de l'Udalen s'élève régulièrement et avec véhémence contre une telle situation

Conclusions

Le Cadre de Concertation de la zone de Kishi Beïga a constitué un pas en avant très significatif dans la gestion des ressources naturelles et a amené la coexistence pacifique entre les différents groupes socio professionnels.

Toutefois selon les constats, elle est entrée dans une léthargie progressive, qui sans remettre en cause l'existence d'un certain nombre de règles, faisant « coutume » à présent, entraîne les insuffisances suivantes :

- non respect systématique de certaines règles (celles qui sont non conflictuelles) et en rapport avec la durabilité de la ressource
- absence d'une dynamique d'adaptation et de progrès dans le sens d'une gestion durable des ressources pastorales dans leur ensemble

Les dispositions législatives et réglementaires restent inadaptées ou insuffisants encore et source de confusion institutionnelle pour les acteurs locaux; et le Projet GTZ n'a pas su se protéger ou limiter les « dégâts » en décidant d'installer les CVGT. Cela remet en cause les acquis de la Concertation institutionnalisée au niveau de toute une zone, tout en rendant problématique sa reconstruction sur la base d'une CIVGT. D'autant que le nouvel intervenant, le PDL /Oudalan financé par les Pays Bas, ne reconnaît que les CVGT comme interlocuteur.¹⁷ Comment ceux-ci peuvent-ils être les vecteurs de l'introduction de demandes d'appuis pour les questions relatives à la gestion des ressources pastorales à un niveau dépassant le village, le Cadre n'ayant pas encore une existence légale ? Le Cadre ne peut-il pas avancer dans le processus de reconnaissance comme CIVGT, créant les possibilités d'un appui ponctuel et léger pour son renforcement institutionnel ? Que peut faire le PDL pour l'y aider ? A l'évidence, la situation reste aléatoire, parce que une vision simpliste de l'approche par la demande conduit à marginaliser les initiatives de gestion foncière et des ressources naturelles, d'autant qu'il s'agit de questions complexes pour lesquels les Bureaux conseils, en mal de résultats visibles comme le leur demande le PDL, sont portés plutôt sur les infrastructures physiques, représentant seulement des composantes d'une gestion (au sens large) des ressources pastorales.

Enseignements

La force et la pérennité d'une convention locale repose sur les facteurs suivants :

- un statut juridique sans ambiguïté aucune : clarifié dans la réglementation en vigueur
- des règles organisationnelles respectant l'autonomie locale. l'importance d'une autonomie organisationnelle Elle conditionne la légitimité et l'appropriation elle même. Dans bien des cas, les conventions locales se moulent dans le cadre pré établi par les textes, ce qui leur ôte une dimension s'appuyant sur leur vision des formes organisationnelles.
- une reconnaissance administrative et son enregistrement effectif ; lorsque ce n'est pas le cas, la continuité de l'attitude de l'administration comme des services techniques ne peut être assurée, comme c'est le cas de la zone étudiée

¹⁷ Suite à l'étude de terrain, ayant révélé les grandes défaillances du Cadre, les membres du Cadre se sont réunis quelques jours après et ont décidé de prendre des mesures de relance (mise en place d'un nouveau bureau avec notamment la désignation d'un président et d'un trésorier, contact avec le nouveau préfet pour s'enquérir de la validité de la convention, réflexion sur les modalités de gestion des points d'eau ...). Ceci s'explique par les interpellations posées lors des entretiens et du coup de pouce des animateurs GTZ, à une période où il était justement opportun de faire une évaluation interne. Certains documents (règlement Intérieur) ont été retrouvés.

- un dispositif législatif permettant un pouvoir effectif d'élaborer des conditions d'accès et d'utilisation des ressources locales ; c'est cela qui peut générer le caractère de ressources communes et la possibilité d'une gestion effective dans une perspective de durabilité ;

Sans être une condition nécessaire au succès et à la pérennité de telles expériences, une relative homogénéité allège les coûts de la communication et de la négociation entre groupes ; elle constitue ainsi un facteur favorable. L'une des originalités de l'expérience de Kishi Beïga était justement d'avoir réussi à surmonter cet obstacle. Mais à l'évidence cette donnée reste incontournable tel un boulet et rend difficile une dynamique de l'expérience (consolidation, innovation).

L'intervenant, le GTZ n'a pas su protéger le Cadre du risque de confusion institutionnelle. Par ailleurs, l'intervenant en se retirant n'avait pas atteint l'objectif de l'émergence d'un leadership effectif pouvant assurer une dynamique du processus entamé, y compris la compréhension des enjeux relatifs aux questions réglementaires et législatives. Ceci aurait pu constituer une sorte de garantie pour la poursuite d'un processus entamé avec succès, et le PDL n'a pas réussi, au contraire (puis qu'il ne l'a ni voulu, ni même perçu), à accompagner l'initiative locale de gestion des ressources pastorales par le Cadre; ce faisant, dans les faits, il ne contribue guère à la sécurisation foncière et à la gestion durable des ressources pastorales. Il n'est certainement pas tard de conserver et renforcer les acquis si un appui léger est imaginé pour un renforcement institutionnel du Cadre (articulation avec les CVGT, réactualisation des règles, application effective des sanctions, liens avec l'administration préfectorale...)

La mise en place des communes au Burkina Faso reste-elle une perspective qui résoudrait les difficultés ? Remarquons d'abord que avant de débattre de ce sujet d'autres facteurs perturbateurs sont déjà en œuvre. En outre les principes retenus dans la loi sur la Décentralisation restent inquiétants. Le rattachement des villages à une collectivité locale située au niveau régional laisse la porte ouverte à la gestion des ressources à cette échelle, très éloignée de la localité concernée. La délégation du pouvoir, conformément au principe de la subsidiarité reste un impératif.¹⁸ Les enjeux de pouvoir (et les logiques politiciennes et de faction) au sein des nouvelles collectivités locales peuvent facilement déstabiliser les pratiques et dynamiques locales de gestion durable des ressources.

Les décrets d'application de la Loi Pastorale seront-ils à la hauteur des enjeux posés à Kishi Beïga sans remettre en cause le principe de la mobilité, fondement du pastoralisme ?

¹⁸ Daniel Thieba : Décentralisation et gestion des ressources naturelles. KIT & GRAF. 2002