



GROUPE DE RECHERCHE ET D'ACTION SUR LE FONCIER (GRAF)

GESTION LOCALE DES BERGES ET DES RESSOURCES EN EAU ET EVOLUTION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Leçons apprises de l'expérience de Bérégadougou

Saïdou SANOU
E-mail : graf@liptinfor.bf
Tel : 50 34 14 57

Novembre 2003

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
LISTE DES SIGLES.....	3
INTRODUCTION.....	4
I. CONTEXTE DE L'EXPERIENCE ET LECONS TIREES EN 1996.....	5
1.1. Une abondance de ressources naturelles soumise à des pressions anthropiques croissantes.....	5
1.2. Un cadre de gestion des ressources naturelles en mutation constante.....	5
1.3. Caractéristiques du projet de protection des berges en 1996.....	6
1.4. Acquis, insuffisances et principales leçons tirées en 1996.....	7
II. EVOLUTION DE LA GESTION DES RESSOURCES ENTRE 1996 ET 2003.....	9
2.1. Réalisations de l'opération et Insuffisances relevées.....	9
2.2. Etat physique des ressources.....	11
2.3. Performances institutionnelles du programme.....	12
2.4. Evolution du cadre législatif et réglementaire.....	15
2.5. Analyse critique des évolutions.....	16
III. CONCLUSION ET AXES D'INFLUENCE DES POLITIQUES.....	20
3.1. Servitude de passage des cours d'eau et nécessité de valorisation des terres des berges... 21	
3.2. Vers la mise en place d'un cadre local de gestion intégrée des ressources naturelles... 21	
3.3. Reconnaître les droits fonciers coutumiers.....	22
DOCUMENTS CONSULTES.....	24
STRUCTURES ET PERSONNES RESSOURCES RENCONTREES.....	25

LISTE DES SIGLES

APIPAC	:	Association des Professionnels de l'Irrigation et Activités Connexes
BERD	:	Bureau d'Etudes et de Recherche et Développement
CILSS	:	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CGB	:	Comité de Gestion de Bassin
CLE	:	Comité Local de l'Eau
CNE	:	Conseil National de l'Eau
CTE	:	Comité Technique de l'Eau
CVGT	:	Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
DRH/HB	:	Direction régionale de l'Hydraulique des Hauts-Bassins
FUGN	:	Fédération des Unions de Groupements Naam
GERN	:	Gestion des Ressources Naturelles
GIRE	:	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GRAF	:	Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
GSBE	:	Groupement des Sécheuses de Bérégadougou
GV	:	Groupement villageois
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
PADLOS	:	Projet d'Appui au Développement Local au Sahel
PAGIRE	:	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
RAF	:	Réorganisation Agraire et Foncière
RESO	:	Ressources en Eau dans le Sud-Ouest
SAGE	:	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDAGE	:	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SOCABE	:	Société Coopérative de Bérégadougou
SOPAL	:	Société de Production d'Alcool
SOSUCO	:	Société Sucrière de la Comoé
SOPRACO	:	Société de Production Agricole et de Commercialisation

INTRODUCTION

La présente note est la revue d'une expérience locale initiée depuis une vingtaine d'années par une coopérative agricole de l'Ouest du Burkina Faso. L'initiative endogène de la Société Coopérative Agricole de Bérégadougou (SOCABE) a été structurée en 1983 sous la forme d'un Projet de gestion des ressources naturelles.¹

L'expérience de protection des berges des cours d'eau Béréga et Yanon a été analysée et documentée en 1996 par le PADLOS/CILSS.² Une des lacunes relevées par les études de cas réalisées à l'époque réside dans le déficit généralisé d'une circulation adéquate de l'information, un suivi rigoureux et une capitalisation et valorisation des enseignements tirés des expériences locales.

Près d'une dizaine d'années plus tard, le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) a donc jugé utile de revisiter la même expérience en vue d'analyser les évolutions en cours et d'en tirer des enseignements tant du point de vue de l'état physique de la ressource que des évolutions institutionnelles et législatives en œuvre. Conformément aux analyses de l'étude CILSS, « ceci permet d'assurer que les leçons sont cernées et analysées en vue d'une amélioration des approches et d'une meilleure conceptualisation des actions à venir » (PADLOS/CILSS, 1997 : 335).

La présente revue se situe dans le cadre d'une étude globale sur la gestion des ressources communes au Sahel pilotée par le GRAF. L'une des ambitions de cette revue est d'analyser de façon critique les dispositions législatives et réglementaires nationales en matière de gestion des ressources communes ou partagées (forêts, faune, terres agricoles, ressources hydraulique et halieutiques, pâturages, etc.). Les revues initiées explorent aussi le paysage institutionnel des communautés et structures locales qui conduisent ces expériences afin d'en déceler les attributs susceptibles de promouvoir ou de handicaper une gestion rationnelle et durable des ressources naturelles.

Trois phases principales ont marqué la revue de l'expérience de Bérégadougou : une étude documentaire des principaux rapports et publications motivés par l'expérience locale, des visites sur les sites concernés et des entretiens avec les acteurs clés du processus. Ainsi, des échanges ont eu lieu avec la majorité des structures membres du comité technique de suivi du projet de protection des berges mis en place à l'époque.

Le présent rapport s'articule autour des éléments suivants :

- Contexte de l'expérience et leçons tirées en 1996
- Evolution de la gestion des ressources entre 1996 et 2003 et facteurs explicatifs
- Nouveau cadre de gestion des ressources en eau : opportunités et limites
- Conclusion et principaux axes d'influence des politiques en matière de gestion des ressources communes.

¹ Le projet « Production des plants et protection des abords des rivières Béréga et Yannon » a reçu l'appui financier du Réseau Afrique 2000, un programme du PNUD.

² Cf. « La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel : Mali, Sénégal et Burkina Faso », 1997 pp. 310 à 326.

I. CONTEXTE DE L'EXPERIENCE ET LECONS TIREES EN 1996

Le Burkina est un pays sahélien où, de façon générale, la disponibilité en ressources naturelles (eau, forêt, terres fertiles, etc....) constitue une contrainte essentielle pour le développement économique et social. Toutefois, la province de la Comoé, où se situe l'expérience de gestion des berges de cours d'eau, constitue une exception. Elle est dotée d'un climat de type sud-soudanien et dispose d'un potentiel important de ressources forestières, en pâturages et en eau. En effet, la pluviométrie est l'une des plus favorables du pays (moyenne de 1.000 mm/an sur 50 à 90 jours).

1.1. Une abondance de ressources naturelles soumise à des pressions anthropiques croissantes

Le département de Bérégaougou se situe dans l'un des trois bassins internationaux du Burkina Faso : le bassin de la Comoé, à cheval entre le Burkina et la Côte d'Ivoire. D'une superficie relativement réduite (17.000 km²), le bassin hydrographique de la Comoé est caractérisé par l'importance de son activité agricole : 4.980 hectares de terres irriguées, 1.800 hectares de bas-fonds améliorés, 15% du maïs du pays, etc. (GIRE, 2001).

La bourgade de Bérégaougou est précisément localisée dans le sous-bassin de la Haute Comoé. Il est traversé par deux affluents du fleuve Comoé, la Béréga et le Yanon. Ces affluents étaient autrefois alimentés par plusieurs autres cours d'eau qui ont tari de nos jours en raison de la détérioration de l'environnement physique. Le bassin versant concerné est d'une superficie de 80 km² environ où vivent près de 10.000 habitants.

L'implantation de la Société Sucrière de la Comoé (SOSUCO) au début des années 1970 a profondément modifié l'environnement socio-économique et physique de la localité :

- Les défrichements de la SOSUCO couvrent 1.900 ha sur les sous bassins de la Béréga et du Yanon (superficie totale exploitée de 4.500 hectares selon l'étude BERD, 1998) ;
- L'emploi de plus de 5.000 agents (permanents, saisonniers et journaliers) par la société sucrière a créé une dynamique urbaine. En outre, les ouvriers de cette société s'adonnent à la production agricole comme activité secondaire ; ce qui augmente les superficies agricoles au détriment des massifs forestiers naturels ;
- La société est la principale consommatrice d'eau de la région ; en moyenne 150 litres d'eau par seconde et ce, 24h/24 en saison sèche (irrigation et production industrielle), soit près de 80% de l'eau qui passe par les différents points de captage.

1.2. Un cadre de gestion des ressources naturelles en mutation constante

Les mutations profondes que subissait la localité de Bérégaougou après l'implantation de la SOSUCO ont interpellé des ressortissants locaux dont certains étaient initialement agents de cette société. Deux principales idées sont avancées :

- S'organiser sous la forme d'une entraide villageoise autour de la production fruitière (sous l'influence de la province du KénéDougou voisin, réputée verger du Burkina) ;
- Sécuriser les exploitations agricoles en optant pour des tenures foncières individuelles. L'expropriation collective survenue avec l'implantation de la SOSUCO a-t-elle contribué à cette prise de conscience ?³

³ Un espace d'environ 10.000 hectares a été déclaré d'utilité publique et donc approprié par l'Etat. En guise de dédommagement, les ayants-droits fonciers coutumiers ont bénéficié d'une exemption de 10 ans d'impôt de

L'idée de l'entraide (« Wouol » en langue locale Turka) se transforme en la création d'une coopérative agricole en 1973-74 : la SOCABE. La coopérative se préoccupe dès sa création d'une meilleure gestion des exploitations agricoles (fruitière en particulier) dans le respect de l'environnement physique. Le constat du tarissement des cours d'eau de la localité l'amène à s'occuper de la protection des cours d'eau où sont installés ses coopérateurs. C'est ainsi que fut introduite la culture des arbres fruitiers en couloirs ; bandes distantes d'au moins 25 mètres et perpendiculaires à la pente afin de freiner l'érosion et l'ensablement des cours d'eau. Ce fut donc le premier cadre de gestion des ressources en eau et en terres dans la localité.

Le partenariat initié par la SOCABE avec le Réseau Afrique 2000 offre un second cadre de gestion des ressources naturelles. Elle permettra la mise en place d'un cadre de concertation des principaux acteurs : les services techniques de l'agriculture, de l'environnement et de l'hydraulique, la préfecture, la SOSUCO, l'Union WOUOL et la SOCABE. Certains de ces acteurs se sont retrouvés plus tard dans le cadre du comité provincial de gestion des eaux de la Comoé et ses affluents régularisés.

Le Projet Afrique 2000 s'est exécuté en deux phases. La première phase qui débuta en 1993 ne durera que 8 mois du fait de difficultés internes à la SOCABE.⁴ Entre temps, le Projet de Gestion des Ressources Naturelles (GERN) relancera l'activité. Ce cadre permettra donc la poursuite des activités de protection et de restauration des berges pendant un an et demi. Elle sera élargie en seconde phase de l'opération à plusieurs partenaires internes et externes.

1.3. Caractéristiques du projet de protection des berges en 1996

D'un montant de 11 millions de FCFA, le projet « Production des plants et protection des abords des rivières Béréga et Yanon » fut conçu pour 2 ans (1993-1994) et conclu entre la SOCABE et le Réseau Afrique 2000 du PNUD.

Son objectif est double, ainsi qu'il ressort de l'intitulé du projet : d'une part produire et rendre disponible des plants adaptés à la protection des berges et d'autre part, entreprendre avec les usagers des actions de restauration des ressources naturelles (terres des berges, ressources en eau, produits forestiers).

Le financement conclut à l'époque envisageait la réalisation des actions principales suivantes :

- Le recrutement d'un chef de projet (technicien d'agriculture) qui serait le gestionnaire du projet pour la SOCABE.
- Le recrutement d'une douzaine d'animateurs endogènes pour assurer le contact quotidien avec les riverains, leur sensibilisation et accompagnement durant la vie du projet.
- L'élaboration de règles et techniques de gestion adaptées aux situations locales. Ceci incluait l'adoption du principe de mise en défens sur des espaces à déterminer localement.

capitation (per capita). Avec la privatisation de la SOSUCO, seul le fonds de terre représente la participation de l'Etat au capital de la société (20%). L'individualisation des tenures foncières consiste à établir des « procès verbaux de palabres » avec l'aval des coutumiers. L'administration est parfois saisi pour une officialisation de la transactions.

⁴ L'endettement de la société auprès de la CNCA a valu le blocage de son compte bancaire dès le versement de la première tranche du financement de Afrique 2000. Au passage de la mission du CILLS des négociations étaient en cours pour rendre les fonds disponibles.

- La formation des animateurs et des producteurs riverains des cours d'eau concernés afin que d'une part, les animateurs acquièrent les compétences techniques nécessaires (formation de formateurs) et d'autre part, que les producteurs riverains des berges et les utilisateurs de ressources naturelles reçoivent un appui constant et régulier dans le cadre du suivi-accompagnement de l'opération de protection/restauration des berges.

Outre le chef de projet qu'abritait la SOCABE, un dispositif de concertation/coordination fut mis en place à l'occasion et regroupait les principaux partenaires impliqués dans l'opération. Il s'agit du *comité de gestion et de suivi* qui réunissait l'administration, les services techniques (agriculture, élevage et eaux et forêts), les organisations locales et les partenaires financiers.

1.4. Acquis, insuffisances et principales leçons tirées en 1996

Les acquis relevés par l'étude du CILSS sont de deux ordres :

- L'élaboration effective et la mise en œuvre de *règles d'exploitation et de gestion des berges* en termes de :
 - Pratique de cultures en couloirs, aujourd'hui objet de nombreuses visites de missions venant d'autres localités du Burkina et de l'extérieur ;
 - Mise en défens des berges principalement sur la rivière Béréga où sont concentrés les coopérateurs de la SOCABE (en terme de distance, il s'agit de 50 mètres de part et d'autre des rives sur les portions en cours d'exploitation et 100 mètres sur les portions encore inexploitées à l'époque) ;
 - Interdiction de coupe de bois vert dans les forêts galeries ;
 - Pratique de l'enherbement et/ou de cultures basses sur les espaces mis en défens afin de freiner l'érosion : culture de plantes médicinales, de menthe et autres plantes basses.
- *L'information et la formation des différents acteurs.*
Le réseau d'animateurs formés et mis en place a permis d'assurer les missions d'information et de sensibilisation des riverains sur le terrain. La concertation avec les acteurs institutionnels dans le cadre du Comité de gestion et de suivi a aussi permis de nourrir la réflexion au sein du Comité provincial de gestion du bassin versant de la Comoé.

Les insuffisances notées ont trait d'une part à une faible implication de certaines catégories d'utilisateurs des ressources dans les activités conduites et d'autre part, une trop grande dépendance des acteurs locaux vis-à-vis de l'appui financier extérieur.

- En ce qui concerne l'implication des utilisateurs :
 - L'accent a été mis sur les agriculteurs, notamment les coopérateurs de la SOCABE. Pourtant, en dehors des producteurs de fruits et légumes, plusieurs riverains s'adonnent à la culture des céréales et leurs exploitations étaient parfois sur l'emprise de la zone de mise en défens.
 - Les éleveurs n'ont pas été invités en tant que catégorie d'acteurs. Un campement d'éleveurs existe cependant à proximité du cours d'eau (la Béréga) qui est le point d'abreuvement principal des animaux. En outre, la source de ce cours d'eau, seul point d'eau potable pour les habitants du hameau Coupol, est aussi convoitée par le bétail ; d'où une concurrence entre l'homme et l'animal pour l'eau de boisson.
 - Les exploitants occasionnels de ressources ligneuses ont aussi été ignorés. Il s'agit essentiellement du bambou (pour la production de produits d'artisanat) et la graine de

palme (extraction d'huile domestique). Parce qu'étant des exploitants frauduleux, leur implication aurait permis une meilleure valorisation de ces produits en officialisant leur exploitation sur la base de cahiers de charges précis.

- Pour ce qui est du financement des opérations, le Réseau Afrique 2000 fut le principal bailleur de fonds. Son action a favorisé l'émergence d'un cadre de concertation entre les services déconcentrés de l'Etat, les opérateurs privés et la société civile. Toutefois, les difficultés liées à la mobilisation des fonds se sont soldés par l'arrêt des activités tant au niveau du terrain que de la concertation entre les acteurs institutionnels. Tout se passe comme si la fin des financements extérieurs équivaut à la fin des activités de protection des berges.

Quatre principales leçons ont été tirées de l'étude de cas réalisée par le CILSS :

1. Des initiatives locales efficaces sont possibles en matière de gestion des ressources naturelles. Toutefois, le passif de la SOCABE, structure initiatrice de l'opération, a contribué à l'arrêt des activités. La rigueur de gestion de la structure locale est donc une qualité à sauvegarder pour gérer durablement les ressources naturelles.
2. La gestion des ressources communes exige la mobilisation de multiples utilisateurs. La création d'une structure locale de gestion de ces ressources est réalisable mais dans le respect des intérêts de l'ensemble des usagers des ressources. Il s'agit de voir comment concilier ces intérêts dans le respect d'une gestion durable et mutuellement avantageuse des ressources convoitées.
3. Il est nécessaire d'officialiser ou d'institutionnaliser les structures locales de gestion des ressources d'une part et d'autre part, de prévoir des mécanismes d'articulation entre structures de niveau inférieur et celles de niveau supérieur (exemple : cadre de concertation locale et cadre de concertation provinciale).
4. Un acteur stratégique comme la SOSUCO peut jouer un rôle capital dans la gestion décentralisée des ressources naturelles. Il est cependant important que ce rôle se situe dans le cadre d'une structure qui représente une gamme plus large d'utilisateurs des ressources.

Au regard des insuffisances relevées et des leçons tirées par l'étude du CILSS, la présente revue entend privilégier trois pistes d'investigation :

- Situer dans quelle mesure toute la gamme des utilisateurs des ressources a été mobilisée dans le cadre du programme.
- Vérifier le professionnalisme et la rigueur d'organisation et de gestion dont font montre les structures locales accompagnatrices.
- Evaluer l'état du partenariat et de la concertation entre acteurs locaux.

II. EVOLUTION DE LA GESTION DES RESSOURCES ENTRE 1996 ET 2003

Les évolutions seront analysées du point de vue des réalisations physiques, sous l'angle institutionnel et enfin, en lien avec le cadre législatif et réglementaire.

2.1. Réalisations de l'opération et Insuffisances relevées

Les principales réalisations acquises depuis 1996 sont les suivantes :

- Création et entretien d'une pépinière de 3.600 pieds de palmiers nains de Côte d'Ivoire. Le palmier fut choisi pour plusieurs raisons ; dont sa capacité de fixation des berges et la production d'huile domestique. En outre, l'espèce s'adapte bien à la région qui en est naturellement peuplée. Enfin, le palmier nain produit en principe au bout de trois ans. D'autres espèces ligneuses ont aussi été produites dans la pépinière (ex : le Mélina-enca). Le volet pépinière fut soutenu financièrement par le projet GERN.
- Prise en charge du réseau des animateurs qui ont accompagné les riverains dans la mise en œuvre de techniques appropriées pour la gestion de la bande de protection : pare feux et techniques de conservation des eaux et du sol. Ces activités ont été conduites de concert avec le service provincial de l'environnement et des eaux et forêts.
- Réalisation d'une étude diagnostic en 1998 pour situer les contraintes et les potentialités de la zone d'intervention. L'étude a également proposé un plan d'action aux acteurs locaux en vue de mieux orienter les activités. La Direction régionale de l'hydraulique a exigé cette étude comme une conditionnalité pour son appui aux activités d'irrigation, car elle permettait de disposer d'un tableau d'interventions.
Les deux dernières activités ont été financées par le Réseau Afrique 2000.
- Délimitation et bornage de la bande de protection ou zone de mise en défens. Ceci constitue un des acquis majeurs de l'opération car il concrétise l'adhésion des riverains au programme. On passe du principe à l'acte. Certains ont cédé une partie de leur verger ; d'autres ont accepté de quitter les berges pour s'installer sur les terres de plateau bien que moins fertiles.
Le levé topographique et le bornage de la bande de protection ont été financés et exécutés par la SOSUCO.

Il ressort de ce qui précède que les réalisations physiques ont été l'œuvre de trois partenaires financiers. Le Réseau Afrique 2000 en est le principal, suivi par le projet GERN et enfin la SOSUCO. A ceux-là, on pourrait ajouter la coopération suisse, surtout dans le domaine de l'appui aux organisations paysannes.⁵

La disponibilité de moyens financiers semble un des facteurs essentiels pour parvenir à de telles réalisations. Ceci a permis la mobilisation de personnes ressources notamment un réseau d'animateurs régulièrement en contact avec les producteurs. Ces échanges au quotidien et le soutien de partenaires extérieurs et des services techniques ont également constitué des éléments forts en faveur des réalisations sur le terrain.

A contrario, lorsque le financement n'était pas disponible, plusieurs actions programmées n'ont pas été réalisées : bornage de la bande de protection inachevée sur les berges du Yanon, non-réalisation de visites commentées, d'un document audio-visuel sur l'expérience et des voyages d'études programmées.

Du point de vue des insuffisances, plusieurs sources ont permis de les relever : les résultats de l'auto évaluation conduite par les acteurs locaux en fin de 2ème phase, les entretiens réalisés

et les observations sur le terrain. Les principales insuffisances sont les suivantes :

- Dans le cadre de la délimitation et du bornage du périmètre de protection, l'accent a été surtout mis sur les berges de la Béréga d'une part et d'autre part sur les activités des populations locales. A la différence des exploitants locaux, la SOSUCO n'a pas appliqué les mêmes règles de mise en défens sur son propre périmètre sucrier. Par exemple, les plants de canne sont parfois à moins de 20 mètres du Yanon au niveau du périmètre sucrier de Takalédougou et à la jonction entre le Yanon et la Béréga. (Cf. carte du bassin versant)
En outre, le bornage de la zone de mise en défens est resté inachevé sur les berges du Yanon.
- Le bassin hydrographique du Yanon est trois fois plus grand que celui de la Béréga (22.020 et 7.120 ha respectivement). Qui plus est, la zone de Toussiana se situe en amont de la falaise de Bérégadougou et du périmètre sucrier ; la protection de l'amont est donc déterminante pour une gestion durable de l'aval.
Du point de vue de l'échelle d'intervention, la protection a porté sur 6 kilomètres des deux rives de la Béréga et 5 kilomètres sur la rive ouest du Yanon. Si le traitement de la Béréga a commencé par l'amont, celui du Yanon l'a ignoré. Une telle approche est parcellaire et ne permet pas une gestion intégrée des ressources.
- On observe des manquements aux règles de gestion préconisées. Il existe des traces de coupe de bois dans la bande de protection (zone de mise en défens). Plus grave, un programme test initié par l'Association des Professionnels de l'irrigation et des Activités Connexes (APIPAC, dont la SOCABE est membre) s'exécute présentement dans la zone de mise en défens.⁶ Quoique d'envergure limitée (essai de moins de 25m² sur une seule exploitation agricole), ce test constitue un précédent de non-respect de règles de gestion adoptées de façon consensuelle. Il consacre une régression dans le cadre de la protection des berges du fait d'un programme national, par conséquent sous la caution de l'Etat et de ses services déconcentrés.
- Le reboisement à l'aide du palmier à huile a connu des difficultés techniques : attaques de termites et stérilité de certains plants après reboisement, privant les exploitants des ressources complémentaires escomptées (exploitation des graines de palmier).
- Le tracé de pistes à bétail tel que préconisé par l'étude diagnostic n'a pas été réalisé. Ceci suggère la persistance d'une non prise en compte des éleveurs dans le cadre du programme ; Ceux-ci exploitent pourtant le cours d'eau pour l'abreuvement du bétail et les berges pour le pâturage.
- Les recommandations de l'étude pour la mise en place d'un comité de gestion des activités du bassin versant n'ont pas reçu un traitement diligent au cours de l'exécution du programme à travers la concertation de l'ensemble des acteurs et usagers locaux.
- Enfin, on observe un manque de données quantitatives sur les réalisations du programme : nombre de plants mis à terre et taux de réussite, nombre d'hectares bornés et reboisés sur les deux cours d'eau, superficie concernée par la mise en défens, nombre d'exploitants déguerpis, etc. Cet état de fait est lié à l'inexistence d'un système de suivi-évaluation dans le cadre du programme.

⁶ Le test porte sur la culture maraîchère en saison pluvieuse en vue d'une diversification des périodes de production.

2.2. Etat physique des ressources

Les principaux éléments de l'environnement physique ont été présentés dans le rapport du cabinet BERD portant étude diagnostic du bassin versant de la rivière Béréga (1998) ainsi que les diagnostics réalisés par la Direction régionale de l'Hydraulique des Hauts-Bassins (DRH/HB) dans le cadre du programme RESO en particulier.

L'état de l'occupation du sol est fourni à travers une analyse diachronique des photographies aériennes sur une dizaine d'années d'intervalle (1983-1995). Les caractéristiques principales des deux bassins versants sont les suivantes :

- Les espaces boisés (savane et forêt claire) qui occupaient plus de 30% de la superficie du bassin versant ne représentent plus qu'environ 12%, soit une diminution de plus de la moitié en 10 ans.
- Les superficies mises en culture connaissent une progression d'environ 16 % en dix ans. Elles passent de 17.250 hectares en 1983 à plus de 22.000 hectares en 1995.
- Le périmètre sucrier de la SOSUCO couvre 6% environ de la superficie du bassin versant concerné (1.900 hectares) ; soit un peu plus 40% de la superficie totale exploitée par la société (4500 ha environ).

Toutefois ces données ne couvrent pas la période souhaitée, c'est-à-dire 1996-2003. Une autre analyse diachronique prenant en compte cette période aurait permis d'avoir la juste mesure des évolutions.

De même, aucun inventaire floristique n'a été réalisé sur les berges afin d'apprécier la reconstitution ou non des forêts galeries. L'observation physique et les critiques formulées par les acteurs locaux ont permis de formuler certaines remarques et analyses (cf. section antérieure).

Enfin, l'analyse de l'appropriation foncière des terres des berges est quasi absente. Le rapport BERD de 1998 définit les différents types d'appropriation mais le champ d'analyse reste le sous bassin versant et non les berges de cours d'eau en particulier. Une telle investigation permettrait de situer plus précisément les enjeux en œuvre. Il ressort des entretiens avec le représentant des coutumiers que la délivrance de procès verbaux de palabres (et donc l'individualisation des tenures foncières) se poursuit aujourd'hui. Elle ne serait d'ailleurs pas le fait des seuls exploitants autochtones. L'envergure semble toutefois très limitée.

L'état des ressources en eau ressort de simulations faites par la DRH en 1998. Le système d'eau du bassin de la Comoé est constitué de trois aménagements hydrauliques (retenues d'eau), des ressources d'appoint et de multiples sources.

Les trois principales retenues du bassin sont :

- Le barrage de la Lobi : 6 millions de m³ ;
- Le barrage du Yanon : 6,1 millions de m³ ; et
- Le barrage de la Comoé : 38,5 millions de m³.

Les ressources d'appoint comprennent le lac de Karfiguéla (800.000 m³), le lac de Lémouroudougou (400.000 m³) et le barrage de Bérégadougou (2,25 millions de m³). S'agissant des sources d'eau, un inventaire sur la Béréga et le Yanon a révélé l'existence d'une quinzaine de sources d'un débit total d'environ 1.400 m³/heure. (cf. tableau n°4, BERD, 1998)

Des simulations ont été réalisées en 1998 par la DRH/HB et portent sur une période de 36 ans à partir de trois types de besoins (agricoles, industrielles et domestiques) selon l'ordre de priorité suivant : eau potable, demandes industrielles, maraîchage et riz, canne à sucre.

Les résultats montrent qu'en 36 ans, on compte 28 ans sans pénurie d'eau, 5 ans à faible pénurie et 3 ans à pénurie moyenne. Les défaillances surviennent surtout aux mois de février à juin.

En outre, il est démontré qu'une augmentation de plus de 400 ha du périmètre sucrier ou la déconnexion du barrage de Toussiana du système pour le réserver uniquement au maraîchage par exemple, rendrait le système vulnérable. (TRAORE et BICABA, 1998)

Des entretiens avec la SOSUCO, il ressort que le barrage de Toussiana connaît un problème de capacité de remplissage. La digue serait trop basse, ce qui provoque un déversement précoce comme ce fut le cas dès juillet 2003 par exemple.

En définitive et quoique relativement bien pourvue en ressources en eau, la zone de Bérégadougou ne serait pas à l'abri de pénuries d'eau. Elle est caractérisée par de fortes demandes d'eau pour l'irrigation et l'industrie. La gestion locale des ressources en eau devrait tenir compte des besoins de multiples autres petits usagers autour des ouvrages hydrauliques et sur les berges de cours d'eau qui alimentent ces ouvrages.

2.3. Performances institutionnelles du programme

Les acteurs locaux sont unanimes à reconnaître et à louer fortement le renforcement de l'esprit de collaboration et de concertation à la faveur du programme de protection des berges et la mise en place du comité technique du projet. En 1999, le représentant de la Direction de l'agriculture au sein de ce comité soutenait que « nous recherchons des actions durables pour pérenniser nos acquis. Nous envisageons également une consolidation de la méthode participative. Nous allons essayer de poursuivre notre accompagnement parce que le comité ne doit pas mourir avec la fin du projet. » (PNUD, 1999 : 12)

Pourtant, ledit comité est bel et bien mort. Mieux, plusieurs responsables administratifs nouvellement mutés dans la localité ne sont pas informés de l'expérience conduite il y a à peine 3 ans. Ils ne disposent d'aucune documentation y relative.

Au regard du dispositif organisationnel, quatre principaux organes de gestion étaient prévus pour la conduite du programme :

1. *Le comité de gestion* n'a jamais été mis en place. Pourtant, c'est cet organe qui devait élaborer et exécuter les plans opérationnels, ordonnancer le budget et vérifier l'adéquation des objectifs fixés et des résultats atteints.
2. *La Société de Production Agricole et de Commercialisation (SOPRACO)* était chargée de la gestion du projet et a permis de démarrer les activités. Le chargé de projet fut un employé de cette structure. Cependant, on remarque une similitude des fonctions du comité de gestion et celles de la SOPRACO. Ceci pourrait expliquer l'abandon de l'idée de mise en place du comité de gestion prévu initialement. L'auto évaluation des acteurs locaux précise que la direction de SOPRACO a été quasi inexistante pendant le programme. Aujourd'hui la structure est en hibernation en attendant – dit-on – de se repositionner ultérieurement comme structure d'approvisionnement en intrants agricoles et de commercialisation des produits.
3. *Le comité technique*, cadre de concertation réunissant l'ensemble des partenaires impliqués, avait les missions suivantes : (i) discuter et adopter les plans opérationnels, (ii) assurer la supervision technique et (iii) veiller à l'adéquation entre les activités et

les résultats attendus. Le comité a participé activement à la relance du programme dans sa 2^{ème} phase et a suivi de façon continue l'exécution du projet. Il lui a donné plus de crédibilité. En réalité, le cadre constitué par l'ex-comité de suivi a été élargi à d'autres partenaires comme GERN et SOSUCO. Toutefois, il a continué d'ignorer certains acteurs locaux ; les exploitants de produits ligneux, les éleveurs et l'autorité coutumière notamment. Cette insuffisance a été signalée en 1996 et a perduré tout au long de l'opération. Or, les structures locales que sont la SOCABE et Wouol ne peuvent prétendre représenter l'ensemble des multiples autres utilisateurs des ressources.

4. *Le comité de délimitation* de la zone de mise en défens aurait été peu opérationnel, selon l'auto évaluation. En réalité, les activités de délimitation et de bornage ont été entièrement prises en charge et conduites par la SOSUCO. De fait, ce comité n'avait plus sa raison d'être dans la mesure où la fonction technique qui lui était assignée a été réalisée « clef en main » par un partenaire. L'attribution d'une fonction de suivi-contrôle à ce comité aurait peut être permis d'impliquer davantage les populations locales et, à terme, permettre d'exercer une sorte de « police locale » qui préviendrait les manquements aux règles de gestion établies.

En partant des missions assignées aux différents organes, le comité technique semble constituer la pièce maîtresse du pilotage de l'opération. Pourquoi n'a-t-il donc pas survécu à la fin du projet ?

L'argument qui revient constamment (surtout de la part des acteurs du secteur public) consiste à dire qu'un tel cadre nécessite un fonds de fonctionnement. Ce fonds n'étant pas disponible, les partenaires ne peuvent être mobilisés ; en particulier les agents des services techniques.

En fait, la question de prise en charge des agents (frais de déplacements) fut un point d'achoppement tout au long de l'opération. En 1996 déjà, l'étude CILSS notait à propos de l'appui sollicité auprès des services forestiers que « les problèmes de moyens ne sauraient tout expliquer, car, en fin 1995 l'agent forestier de la zone avait entamé des prospections qu'il a dû arrêter sur ordre de ses supérieurs hiérarchiques. Tout se passe comme si l'existence d'un projet semblait constituer une entrave aux capacités locales de se prendre en charge. » (PADLOS/CILSS, 1997 : 322)

Un deuxième facteur qui explique l'arrêt des activités du comité est son lien étroit à l'existence du projet. La majorité des producteurs rencontrés sont de cet avis. La création du cadre de concertation a été l'une des conditions du financement des opérations. Le cadre n'a pas été une œuvre locale mais beaucoup plus une condition suspensive du financement de l'opération.

Ayant fait ses preuves, le cadre aurait dû être réapproprié par les acteurs locaux pour jouer un rôle et des fonctions qui seraient alors convenus de commun accord. Encore aurait-il fallu qu'une structure et/ou des leaders locaux exercent un leadership dans ce sens !

L'étude diagnostic de 1998 avait proposé un cadre de gestion de type associatif : *le Comité Inter-Professionnel de Gestion des Activités du Bassin versant (CIP/GAB)*. Cette formule n'a pas rencontré l'assentiment des organisations locales ; la SOCABE et l'Union Wouol en particulier. En lieu et place, une restructuration interne est aujourd'hui engagée par ces dernières.

Suite à la relecture de ses statuts, la SOCABE a décidé à prendre un nouvel envol. Quelques pistes d'évolution sont déjà lancées :

- L'entreprise a opéré un recentrage de ses activités et ne s'occupe désormais que de la production et la commercialisation agricoles ;
- Les membres ne sont que des producteurs de fruits et légumes ;
- Les modalités de gestion du passif sont à l'étude. Un stagiaire de l'APIPAC y contribue présentement dans le cadre de ses travaux de recherche ;
- Etc.

Du point de vue de l'opération de protection des berges, l'une des principales implications du recentrage des activités de la SOCABE est que cette dernière ne sera plus directement gestionnaire de telles initiatives. Toutefois et dans la mesure où ses membres sont utilisateurs des ressources en eau et installés sur les berges, la coopérative pourrait être partie prenante d'actions permettant de représenter les intérêts de ses membres.

De son côté, l'union Wouol a mué en association de développement (loi N°10/ADP portant liberté d'association). A moyen terme, elle ambitionne être une ONG (association d'utilité publique) qui travaillera à appuyer les structures locales. L'association Wouol compte aujourd'hui 30 groupements et coopératives membres, dont la SOCABE et le GSBE. Elle est représentée dans trois départements de la Comoé et se positionne aujourd'hui comme membre de la société civile.

En 2002, l'association Wouol a adopté un plan triennal ambitieux de près de 200 millions de FCFA dit « de renforcement des capacités organisationnelles et d'auto promotion ».⁷

Trois objectifs principaux sont visés :

- Renforcer les compétences organisationnelles de l'association et des groupes de base ;
- Améliorer la compétence paysanne dans les domaines de la protection et la mise en valeur durable des ressources naturelles ;
- Créer et développer les activités génératrices de revenu par une exploitation rationnelle et judicieuse des ressources naturelles.

En matière de restauration des berges de façon spécifique, l'association s'est fixé comme résultat de protéger les berges sur 10 kilomètres au moins dans le cadre du plan triennal. Ces activités doivent en principe débiter dans le 2^{ème} semestre 2003. Toutefois, elles seront précédées d'une évaluation minutieuse auprès des acteurs locaux et l'élaboration de propositions de stratégies d'intervention à discuter avec l'ensemble des acteurs.

Il apparaît que les deux structures phares du paysage institutionnel local sont en pleine mutation interne. Elles sont en train de chercher leurs marques. La SOCABE a explicitement choisi de ne plus piloter une initiative de type protection des berges, quoique disposée à y contribuer. Par contre, l'association Wouol en fait présentement un de ses terrains d'intervention.

Somme toute, la restructuration interne entreprise par les organisations locales ne correspond pas totalement à l'idée avancée en 1998 pour la création d'un cadre inter-professionnel de gestion des activités du sous bassin versant. La configuration d'un tel cadre devait aller bien au-delà d'un regroupement des producteurs locaux. Il serait alors judicieux d'imaginer d'autres cadres plus propices. Le montage institutionnel envisagé dans le cadre du programme GIRE pourrait servir de référence (Cf. cadre de gestion des ressources ci-dessous).

2.4. Evolution du cadre législatif et réglementaire

L'innovation majeure ici est l'adoption en 2001 de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. Elle a été précédée en 1998 par la définition de la politique et des stratégies de l'Etat en matière d'eau.

Avant cette date, la loi foncière (RAF) a été relue en 1996 et son décret (unique) d'application pris en 1997. L'évolution majeure de cette relecture fut la réaffirmation de la possibilité d'une appropriation privative du foncier ; quand bien même le domaine foncier national reste propriété de l'Etat. Il demeure toutefois une constante : la non reconnaissance explicite de l'autorité coutumière comme gestionnaire du foncier. Or, la gestion coutumière du foncier continue d'être le mode premier d'accès et de gestion du foncier au niveau rural ; et elle demeure à ce jour la seule connue et maîtrisée par les populations locales. Une synergie reste donc à trouver entre logique coutumière et logique normative de gestion du foncier par l'Etat.

Les principales faiblesses des textes législatifs et réglementaires antérieurs à la nouvelle loi d'orientation relative à l'eau étaient :

- Le peu de place fait aux acteurs locaux dans la gestion de l'eau ;
- L'ignorance des principes de concertation, de subsidiarité et de gestion durable de la ressource ;
- La faible prise en compte des réalités sociologiques régissant la gestion du foncier ainsi que l'organisation socio-politique traditionnelle ;
- La faible articulation et harmonisation entre les textes législatifs et entre les textes et la politique nationale de l'eau ;
- Le problème de l'applicabilité des textes de loi du fait de l'absence des textes d'application (décrets et arrêtés).

L'adoption de l'Etat de droit et la décentralisation comme axe fondamental d'impulsion du développement national exige le repositionnement des acteurs ; en particulier, « l'émergence aux côtés de l'Etat d'autres acteurs et le renforcement de l'action publique locale et de l'action citoyenne. » (GIRE, 2001)

2.4.1. Les caractéristiques principales de la nouvelle loi

Le programme de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) en charge du processus de relecture des textes législatifs et réglementaires a énoncé trois caractéristiques principales de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (GIRE, 2001 : 7) :

- Elle marque un tournant dans l'évolution du droit national en ce sens qu'elle correspond à une volonté d'unification et de simplification.
- Elle transpose dans le droit national les engagements internationaux souscrits par le Burkina Faso.⁸
- Elle contribue à la mise en œuvre des nouvelles orientations de la politique nationale de l'eau visant une gestion intégrée des ressources en eau.

La loi d'orientation ambitionne ainsi une gestion efficace des ressources en eau, en la débarrassant de son cadre de gestion sectorielle d'antan. Ceci permet de relever au mieux les

⁸ Les conventions internationales comprennent celles de la lutte contre la désertification, la diversité biologique, les changements climatiques, etc. Les textes nationaux depuis les indépendances concernent la RAF, les codes forestier, minier, de l'environnement et de la santé et la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.

défis d'une meilleure prise en compte de l'environnement physique (quantité et qualité de l'eau, fonctionnement des écosystèmes, biodiversité) tout en sécurisant les populations quant à l'approvisionnement en eau potable.

2.4.2. Le cadre de gestion des ressources en eau

Les textes antérieurs consacraient l'omniprésence de l'Etat (à travers ses structures centrales et déconcentrées) et la marginalisation des opérateurs privés (agriculteurs et éleveurs notamment). Ceci est doublé du caractère embryonnaire des organisations de la société civile, de la faible capacité de gestion des communes urbaines et de l'inexistence des collectivités décentralisées en milieu rural.

Le document de politique et de stratégies en matière d'eau (1998) et les dispositions de la nouvelle loi (2001) permettent d'envisager un nouveau cadre de gestion. Ce cadre ambitionne une articulation entre plusieurs niveaux : national, bassin hydrographique et local (sous-bassin).

Au niveau national, deux structures sont prévues : *le Conseil national de l'eau* (innovation de la loi d'orientation) et *le Comité technique de l'eau* (déjà prévu par la RAF).

Le Conseil National de l'Eau (CNE) est un organe de concertation nationale. Fait majeur, il sera ouvert aux représentants des collectivités territoriales, des autorités coutumières, des différentes catégories d'usagers ou des secteurs d'activités et des associations et ONG. Toutefois, ce conseil n'est qu'un cadre consultatif et s'investit principalement dans la définition des objectifs généraux et des orientations de la politique nationale en matière d'eau. Le Comité Technique de l'Eau (CTE) demeure un cadre de coordination interministérielle ; il propose les options fondamentales d'aménagement en matière de ressources en eau.

Au niveau du bassin hydrographique, deux autres structures sont prévues : *le Comité de Gestion de Bassin* (CGB) et *l'Agence de bassin*. Le CGB est un organe d'administration alors que l'agence est un organe d'exécution.

Enfin, le dernier maillon du futur cadre de gestion des ressources en eau se situe au niveau local, équivalent au sous-bassin hydrographique concerné par des activités spécifiques. Le *Comité Local de l'Eau* (CLE) correspond au niveau d'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE). Il a pour mission l'élaboration de ce schéma sous la forme d'une convention de gestion du sous bassin hydrographique. Pour ce faire, il agit en concertation avec l'Agence de bassin qui est l'organe supérieur d'exécution. Selon le Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE), sa composition tient compte de l'ensemble des parties prenantes aux activités initiées. C'est dire que cette composition est modulable en fonction des réalités locales.

L'attribution d'un statut juridique aux bassins hydrographiques et leur possibilité de se doter de structures spécifiques de gestion constituent des avancées significatives de la nouvelle loi (cf. articles 14, 15, 19 et 20). Les cinq textes d'application déjà adoptés créent, entre autres, ces espaces de gestion (5 agences de bassin seront mis en place couvrant le territoire national). Près d'une vingtaine d'autres textes d'application sont en cours d'élaboration ; notamment ceux devant préciser les régimes de déclaration ou d'autorisation et les cahiers de charges, les aires de protection des cours d'eau et les structures de gestion.

2.5. Analyse critique des évolutions

Cette analyse sera conduite sous trois angles : du point de vue des réalisations du programme, sous l'angle institutionnel et sous celui du cadre législatif et réglementaire.

2.5.1. Du point de vue des réalisations de l'opération

La délimitation de la zone de servitude des cours d'eau envisagée par la loi constitue un enjeu important du point de vue de l'accès et du contrôle des terres de berges et des ressources en eau. Dans la pratique à Bérégadougou, les distances des exploitations agricoles par rapport aux cours d'eau varient d'un point à l'autre : moins de 20 mètres sur certaines portions du périmètre sucrier, 50 mètres sur les portions déjà exploitées par les producteurs de fruits et légumes notamment, et 100 mètres – conformément à la loi foncière – sur les portions de berges où il n'existait pas d'exploitations agricoles au moment de la délimitation de la zone de mise en défens.

Dans quelle mesure les normes et règles de gestion édictées et mise en œuvre peuvent informer et orienter la délimitation des zones de servitude ?

Ce souci n'a pas guidé la conduite du programme de protection des berges. Ainsi, l'exécution des activités n'a pas permis d'évaluer les incidences des pratiques actuelles d'exploitation sur la gestion durable des ressources. Ce type d'investigation semble particulièrement utile pour le périmètre sucrier qui se trouve parfois à moins de 20 mètres du cours d'eau (Pollution ? Ravinement ? Ensablement ? Etc.).

Les données disponibles aujourd'hui ne permettent pas de situer les incidences des pratiques agricoles avec exactitude. Ceci aurait permis d'informer et de mieux orienter la délimitation des zones de servitudes conformément aux textes en vigueur.

D'autre part, il existe une inquiétude sur la démarche adoptée dans le processus de protection et de restauration du bassin versant dans son ensemble, surtout en ce qui concerne le sous bassin du Yanon. La logique aurait voulu que le bassin soit traité de l'amont vers l'aval. Le biais a été introduit parce que l'initiative de départ était localisée et concernait principalement les coopérateurs de la SOCABE. Le diagnostic réalisé en 1998 n'a pas fondamentalement réorienté la démarche.

Cette approche parcellaire de traitement du bassin versant est liée tant à des contraintes administratives qu'organisationnelles. En effet, le bassin versant est à cheval entre deux provinces différentes, le Houet et la Comoé. En outre, la coopérative maraîchère de Toussiana s'est désintégrée et il manque un répondant local pour constituer l'interface des producteurs.

La loi d'orientation de 2001 exige *l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion comme base conventionnelle de la gestion intégrée des ressources au niveau des sous bassins hydrographiques*. Une telle démarche, plus globale et systématique, pourrait constituer une opportunité pour réorienter l'opération par les acteurs à la base.

Enfin, qu'est-ce qui explique les manquements aux règles de gestion établies ? Les facteurs explicatifs sont d'une part la faible mobilisation des principaux acteurs et d'autre part la faible performance des organes de gestion mis en place. Cette dernière question est traitée dans la section suivante.

S'agissant de la faible mobilisation des principaux acteurs elle s'est manifestée dans les absences répétées de certains riverains aux séances d'animation, le non respect de la fréquence des séances d'animation par certains agents, la non réalisation des visites commentées, etc.

En outre, la fin du projet (et donc des financements) en 2000 a créé un vide. Plus personne n'était en charge des activités et surtout responsable du respect des règles édictées. Ce n'est que courant 2003 que les coutumiers ont décidé, suite à une directive nationale, de concéder le massif abritant la source de la Béréga comme forêt départementale. Des concertations ont eu lieu avec les riverains en vue d'une délimitation d'une zone de protection. A terme, la forêt départementale ainsi créée aura une superficie d'environ 30 hectares. L'ambition est de s'en servir comme zone de protection naturelle de la source d'eau.

Il ressort qu'à la fin du projet, la programmation des activités à travers l'élaboration et l'adoption de plans d'action communs a laissé place à des actions sporadiques.

2.5.2. Le cadre institutionnel

Par définition, une institution est une organisation sociale légitimée, dotée d'une autorité reconnue et respectée et dont les actions s'inscrivent dans la durée. Ainsi, plus une organisation locale est stable et valorisée, plus elle s'institutionnalise dans le paysage local. Le crédit qu'on lui accorde est généralement en lien avec sa capacité de satisfaire les besoins et attentes de ses membres et des populations locales de façon générale.

Le « comité de gestion et de suivi » et le « comité technique » ont été les principaux cadres de concertation et de gestion mis en place dans le cadre de l'opération de protection et de restauration des berges de la Béréga et du Yanon en 1^{ère} et 2^{ème} phase d'exécution. Ces cadres sont restés éphémères, la durée des financements obtenus ; de ce fait, ils n'ont pas pu s'institutionnaliser dans le paysage local.

Outre leur lien étroit avec les financements négociés (généralement à l'extérieur), ces cadres ne se sont pas ouverts à la large gamme des utilisateurs locaux de ressources naturelles (terres, eau, ligneux, pâturages, fruits) qui caractérise les sous bassins de la Béréga et du Yanon. En particulier, éleveurs et exploitants de ligneux sont restés à la marge du processus.

Par ailleurs, l'autorité coutumière qui, dans les faits, a occupé une place centrale dans les négociations pour la fixation des limites de zones de protection (berges et source) et le déplacement des exploitants n'a jamais été invité au cadre de concertation. Dans la pratique aujourd'hui, c'est cette autorité qui est l'interlocutrice de l'administration pour l'implantation d'une forêt départementale. Son choix porté sur le massif autour de la source de la Béréga permet de poursuivre l'opération de protection des ressources en eau.

D'autre part, les structures paysannes que sont la SOCABE et Wouol ont, sans conteste, eu le mérite d'initier l'opération de protection des berges et cours d'eau. Mais très vite, elles se sont essouffées et sont toujours à la recherche de leurs marques. De fait, elles ne pouvaient insuffler le dynamisme nécessaire pour une appropriation locale de l'opération et une gestion efficace de l'après projet. Les limites pour l'exercice d'un tel leadership sont à plusieurs niveaux, dont :

- Le passif dans la gestion de la SOCABE et l'insuffisance de clarification des rôles et des missions d'une structure par rapport à l'autre ;
- Le cercle assez réduit des premiers responsables de ces structures créant ainsi un sentiment de « déjà vu » (ce sont toujours les mêmes !) ;
- La nécessité d'ouvrir le champ à une gamme plus large d'acteurs dépassant ainsi le cadre strict des structures à vocation agricole et incluant d'autres types d'utilisateurs ainsi que les services d'appui technique ;
- Etc.

2.5.3. Opportunités et limites de la nouvelle loi

Les opportunités sont de plusieurs ordres :

- L'adoption d'une approche intégrée de gestion des ressources permet de prendre en compte l'ensemble des secteurs/ressources et la gamme des utilisateurs de ces ressources. Le principe de la gestion par bassin hydrographique est alors retenu comme cadre approprié pour la planification, la mobilisation, la gestion et la protection des ressources. L'adoption de l'approche participative permet enfin de faire intervenir les usagers, les planificateurs et les décideurs politiques à tous les niveaux d'analyse des problèmes et de prise de décision.
- Les dispositions de la loi prévoient également des instruments techniques qui définissent les orientations de la gestion de l'eau et leurs modalités de mise en œuvre. Il s'agit en particulier du Plan d'action de l'eau et des schémas directeurs et schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE et SAGE). L'étude diagnostic et le plan d'action élaborés à Bérégaougou en 1998, bien que supervisés par le comité technique, sont restés à l'état de proposition. Le plan d'action en particulier ne s'est pas imposé comme ligne de conduite adoptée par l'ensemble des acteurs locaux qui deviennent alors solidairement responsables de sa mise en œuvre.
- Les nouvelles dispositions prévoient aussi l'affectation de ressources financières aux agences de bassin dont « la mission est d'aider techniquement et financièrement les opérations d'intérêt général au service de l'eau. Les ressources collectées par les agences seront affectées au fonctionnement des agences elles-mêmes, à l'appui aux maîtres d'ouvrage, à la connaissance et à l'administration de l'eau et au budget de l'Etat. » (PAGIRE, p.33)
L'application de telles dispositions permettrait de corriger certaines distorsions vécues sur le terrain, en favorisant une gestion décentralisée des ressources financières prélevées localement.⁹

Il existe aussi des *limites ou incertitudes* de la nouvelle loi. La principale limite concerne le retard de prise des textes d'application. En effet, la loi date de février 2001 (3 ans bientôt), et peu de textes d'application ont été pris (au total 5). C'est dire que malgré les opportunités listées ci-dessus, le *statu quo* persistera jusqu'à la prise des décrets et arrêtés nécessaires.

Toutefois, ces retards peuvent se transformer en opportunités si des stratégies appropriées sont mises en œuvre. En particulier, des réflexions et propositions pourraient s'engager sur :

- La composition des instances locales à mettre en place ;
- Les échelles précises d'intervention et mécanismes de fonctionnement ;
- Les prérogatives à accorder au Comité local de l'eau dans une perspective de gestion décentralisée des ressources.

En effet, quant bien même les usagers et autorités coutumières sont cités comme membres du futur Conseil national de l'eau, ce cadre demeure consultatif et s'avère très éloigné du terrain. L'enjeu majeur consistera alors à faire admettre ces mêmes acteurs stratégiques dans la composition du Comité local de l'eau.

⁹ Grâce à une convention passée avec l'Etat, la SOSUCO a été pendant longtemps le gestionnaire du barrage de la Comoé et de fait, de l'ensemble des plans d'eau du bassin de la Comoé. Le paiement de la redevance d'eau se fait sous la forme d'une simple compensation du fait que la société est aussi chargée de l'entretien des ouvrages hydrauliques.

Enfin, l'affectation des ressources financières est faite aux agences de bassin qui sont sensées utiliser ces recettes à « l'appui aux maîtres d'ouvrage, à la connaissance et à l'administration de l'eau et au budget de l'Etat ». Dans quelle mesure et proportion les opérations entreprises au niveau local seront-elles effectivement financées ? Ces niveaux locaux seront-ils responsabilisés dans la collecte et la gestion directe des recettes issues de la valorisation de leurs ressources naturelles ?

III. CONCLUSION ET AXES D'INFLUENCE DES POLITIQUES

La motivation profonde de l'opération de protection et de restauration des berges dans la localité de Bérégadougou vient du constat de la disparition des cours d'eau pérennes de la zone. La disponibilité et l'accès à l'eau constituent donc la raison d'être du programme initié par la SOCABE.

Les dispositions législatives et réglementaires du pays consacrent que l'eau est un élément du patrimoine commun de la Nation et de ce fait, elle fait partie du domaine public. En outre, toute utilisation non domestique de l'eau (pour des usages agricoles et pastoraux par exemple) doit être soumise soit à déclaration, soit à autorisation, selon que les utilisations concernées présentent ou non des dangers ou des incidences sur l'eau ou les écosystèmes aquatiques.

En ce qui concerne les ressources en terres agricoles attenantes aux cours d'eau, la RAF exige une servitude de passage sur une largeur de cent (100) mètres sur chaque rive ou sur tout le pourtour selon le cas. En réalité, une telle zone de servitude englobe la quasi-totalité des exploitations maraîchères installées à proximité des points d'eau d'eau, à l'instar de celles des coopérateurs de la SOCABE. Ces espaces sont généralement convoités parce que plus fertiles que les terres de plateau et aussi d'accès facile à l'eau d'irrigation.

Par ailleurs et partant des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, les cours d'eau et les fonds de terre riverains sont retirés, de fait, de la gestion coutumière locale et placés sous la gestion de l'Etat. Or, la logique coutumière de gestion du foncier et des ressources naturelles continue de primer en milieu rural ; elle demeure la seule connue et maîtrisée par les populations locales. Quelle synergie trouver alors entre la logique de l'Etat et celle des coutumiers ?

L'expérience de protection et de restauration des berges conduite à Bérégadougou révèle un certain nombre d'insuffisances, en particulier dans le domaine de la démarche de mise en œuvre de l'opération et dans celui du cadre institutionnel de sa conduite.

- La démarche entreprise a été parcellaire et fortement localisée à la zone d'influence des initiateurs de l'opération, les producteurs de fruits et légumes. Le traitement systématique et global de l'ensemble des 2 sous bassins hydrographiques concernés aurait intégré la zone de Toussiana d'une part (amont du Yanon) et d'autre part, le périmètre sucrier. L'interpellation de la SOSUCO, acteur stratégique de la localité, aurait alors permis de donner une autre envergure à l'opération tout en mettant cette société devant ses responsabilités.
- Le caractère éphémère des organes de gestion de l'opération est dû à leurs liens trop étroits avec la disponibilité des financements extérieurs et le manque d'une appropriation effective du dispositif par les acteurs locaux. Toute la gamme d'usagers des ressources naturelles et des personnes ressources locales n'y était pas représentée. La fin des financements a ainsi correspondu à un vide institutionnel dans la mesure où aucun leadership interne ne s'est révélé pour conduire l'après projet. Les organisations

locales initiatrices de l'opération sont en pleine restructuration et à la recherche de leurs propres marques.

Quelles pistes faut-il alors explorer pour consolider les réalisations entreprises en deuxième phase de l'opération et aussi pérenniser le programme de protection et restauration des berges et cours d'eau ?

3.1. Servitude de passage des cours d'eau et nécessité de valorisation des terres des berges

Selon la loi d'orientation de la gestion de l'eau, le domaine public englobe les francs-bords ; c'est-à-dire, « les terrains compris dans une bande délimitée de part et d'autre des berges. » Contrairement à la loi foncière (RAF) de 1996 qui préconise une servitude de 100 mètres sur chaque rive, les distances constituant la servitude n'est pas précisée par la loi de 2001.

Les arrêtés ministériels devant préciser les limites des dépendances du domaine public peuvent donner lieu à une expropriation des exploitants ou ayants-droit. Les préoccupations du législateur sont ici d'ordre sécuritaire, de santé publique, de gestion durable des ressources et de préservation de la biodiversité. En principe, la servitude doit s'appliquer à des installations, ouvrages et travaux présentant un danger pour les écosystèmes aquatiques.

Lorsque les activités concernent la survie et l'accès de milliers de producteurs aux terres agricoles des berges (Cf. le programme national de petite irrigation villageoise), cette procédure de délimitation d'une zone de servitude mérite certaines précautions.

Les acquis de l'expérience de protection et restauration des berges dans la localité de Bérégadougou suggèrent que l'exploitation agricole des berges est envisageable dans le cadre d'une zone de servitude inférieure à 100 mètres ; la zone de mise à défens ayant été réalisée à 50 mètres du cours d'eau. La détermination des limites des dépendances du domaine public devrait donc s'inspirer de telles expériences afin d'éviter des expropriations massives en milieu rural.

Il nous semble que la RAF notamment, en suggérant d'emblée une servitude de 100 mètres, ne tient pas compte des conditions géomorphologiques et topographiques qui diffèrent d'un contexte à l'autre. En second lieu, les conditions d'exploitation exigées peuvent être des gages pour déterminer les limites des servitudes de passage. Des cahiers de charges spécifiques pourraient alors être rédigés.

3.2. Vers la mise en place d'un cadre local de gestion intégrée des ressources naturelles

Les acteurs locaux (administration, services techniques et producteurs) sont unanimes à reconnaître l'importance et la nécessité de rééditer l'expérience du cadre de concertation entre acteurs locaux initié à Bérégadougou en mi-1990. Les évolutions institutionnelles sur le terrain et le nouveau cadre de gestion offert par la loi d'orientation de la gestion des ressources en eau permettent d'envisager l'institutionnalisation d'un cadre local de gestion intégrée des ressources naturelles.

Un tel cadre local pourrait être la préfiguration du Comité Local de l'Eau (CLE). Ce cadre travaillerait alors à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des ressources naturelles sous la forme d'une convention de gestion des sous bassins hydrographiques de la Béréga et du Yanon.

La composition et la mise en place d'une telle structure de proximité sont en principe déterminées par arrêté. Dans la mesure où ces arrêtés n'existent pas encore, l'on pourrait travailler à ce que leur composition soit ouverte aux représentants des collectivités territoriales, des autorités coutumières, des différentes catégories d'usagers ou secteurs d'activités et des associations et ONG locales.

Les dispositions de l'article 14 de la loi d'orientation permettent d'encourager les initiatives locales dans ce sens. Cet article stipule, en effet, que les décisions relatives à la gestion de l'eau sont prises par les autorités locales, dans le cadre de la collectivité décentralisée ou de la circonscription administrative dont le champ de compétences est le plus restreint. C'est dire que le préfet du département peut prendre ces décisions en attendant la mise en place des communes rurales. L'administration, les services déconcentrés et les organisations locales devraient donc être à même d'initier ces activités de mise en relation et de lobbying.

3.3. Reconnaître les droits fonciers coutumiers

L'autorité coutumière de Bérégaougou s'est montrée disponible et ouverte aux innovations en cours. Outre la pratique d'une gestion déléguée du foncier par des non autochtones, cette autorité admet aussi l'appropriation individuelle et même privative des terres à travers la signature de procès verbaux de palabres à des producteurs autochtones et allogènes, qu'ils soient coopérateurs de la SOCABE ou éleveurs.

En outre, l'autorité coutumière est aujourd'hui incontournable en matière de gestion foncière en milieu rural. La quasi-totalité des transactions foncières s'opère par son intermédiaire (héritage, don et prêt de terres) et l'administration locale (préfet) se réfère à lui en cas de conflits fonciers. La reconnaissance d'un « domaine coutumier » relève donc du réalisme et la volonté de coller au vécu quotidien des populations locales.

Par ailleurs, la RAF en son article 51 dispose que tout occupant du domaine foncier national doit disposer d'un titre foncier.¹⁰ Toutefois, cette occupation est déclarée gratuite et s'opère sans titre lorsqu'elle correspond à des besoins de logement ou de nourriture (article 53). L'ensemble des occupations coutumières (l'essentiel des occupations en milieu rural) s'abrite sous cette disposition transitoire de la loi. Il s'agit aujourd'hui de reconnaître officiellement ces occupations coutumières, dans un souci de sécurisation foncière de la majorité des producteurs ruraux. Les modalités pratiques restent à déterminer.

En se situant sur le plan national, la reconnaissance des droits fonciers coutumiers exige un ensemble de précautions afin d'éviter les débordements et les erreurs préjudiciable à la sécurisation foncière recherchée. Ces précautions comportent plusieurs éléments :

- La prise en compte des disparités écologiques, démographiques, économiques et socioculturelles du pays : ceci passe par une meilleure connaissance des caractéristiques socio-foncieres de chaque région et sous-zone du Burkina Faso. (Cf. Sanou et al. 2003)
- L'identification des maîtrises foncières principales par région et zone du pays ainsi que la clarification/identification des principaux responsables chargés de la gestion de ces maîtrises. Ceci permet d'éviter les confusions de rôle et responsabilité, notamment entre le responsable politique et le responsable coutumier chargé de la gestion du

¹⁰ Les 6 titres reconnus par la loi sont : l'arrêté de mise à disposition, l'arrêté d'affectation, le permis urbain d'habiter, le permis d'exploiter, le bail et le permis d'occuper.

foncier. Cette distinction est en lien avec les différences de structuration socio-politique et socio-culturelle des communautés locales (ex : Naaba et Tengsoba en pays mossé, Kirévô et Sogokanvô en pays bobo-madaré).

- La précision des articulations entre responsables coutumiers et responsables de l'administration est indispensable. Par exemple, les articles 138 et 139 du décret d'application de la RAF responsabilisent d'une part les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) et d'autre part, confie au Haut Commissaire la nomination des membres de la CVGT. Faudrait-il prévoir plusieurs instances locales et quelles tâches spécifiques pour chacune d'entre elles ? Quelle synergie de travail établir entre les responsables respectifs ?
- La détermination des modalités et procédures de consignation et de suivi des transactions foncières ainsi que leur maintenance régulière : les outils et mécanismes mis en place aideront à la gestion des conflits fonciers qui subviendront.

La reconnaissance des droits fonciers coutumiers correspond de fait à une revalorisation des instances coutumières de gestion du foncier. Ces instances devraient alors être plus visibles mais surtout plus transparentes pour jouer pleinement les rôles et responsabilités qui leur seront dévolus. En particulier, leur connaissance de la zone d'intervention et du statut spécifique de chaque exploitation agricole (limites et type de droits et obligations attachés) militent en faveur de leur représentation au sein du cadre local de gestion intégrée des ressources naturelles des sous bassins hydrographiques de la Béréga et du Yanon.

Les pistes dégagées ci-dessus nécessitent la conduite d'investigations complémentaires sur le terrain. La grande diversité des communautés rurales locales l'exige. Ces investigations complémentaires permettront de prendre des décisions pertinentes et réalistes.

DOCUMENTS CONSULTÉS

1. Rapport et études

BERD, 1998 : Etude diagnostic du bassin versant de la rivière Béréga (rapport définitif).

Comité de gestion du bassin versant de la Comoé, 1998 : Compte rendu de la session de 1997.

GIRE, 2003 : Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE).

GIRE, 2001 : Etat des lieux des ressources en eau du Burkina et de leur cadre de gestion.

Groupe d'étudiants de l'IDR, 2002 : Programme triennal de renforcement des capacités organisationnelles et d'auto-promotion de l'association Wouol de Bérégadougou.

Ministère de l'Environnement et de l'eau, 1998 : Politique et stratégies en matière d'eau

PADLOS/CILSS, 1997 : La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel ; Sénégal, Mali et Burkina Faso.

PNUD, 1999 : Réseau Afrique 2000 – Burkina, dix ans de partenariat ; les acteurs témoignent.

Programme RESO, 1998 : Diagnostic stratégique et prospectif du secteur de l'eau dans le Sud-Ouest.

SANOU et al., 2003 : Elaboration et validation des règles locales de gestion foncière dans les zones de terroir au Burkina Faso. Tome 3 : synthèse et recommandations.

TRAORE M. et OUATTARA Y., 1999 : Evaluation finale du projet de protection des rivières Béréga et Yanon.

TRAORE S. et BICABA K., 1998 : Note sur la modélisation hydrologique des bassins versants de la zone du Programme RESO.

2. Textes législatifs et réglementaires

Décret N° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, portant conditions et modalités d'application de la loi sur la Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina Faso.

Loi N° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina Faso.

Loi N° 002-2001/AN, portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.

STRUCTURES ET PERSONNES RESSOURCES RENCONTREES

1. Direction régionale de l’agriculture, de l’hydraulique et des ressources halieutiques des Cascades :
 - TORO Boro, Directeur provincial de la Comoé
 - TRORE Sondé, responsable filières – ex responsable de l’unité gestion des terroirs
 - TRAOR Michel, chef service appui-conseil aux organisations paysannes – ex représentant de la Direction régionale au Comité Technique
2. **Direction Régionale de l’environnement et du cadre de vie des Cascades**
 - BADO Jean Marc, assistant des eaux et forêt – ex agent de Bérégadougou
 - BATIONO Toussaint, agent forestier à Bérégadougou
3. **Service départemental des ressources animales**
 - DEMBELE Bakary, agent d’encadrement à Bérégadougou
4. **Société Sucrière de la Comoé (SN SOSUCO)**
 - GOMBANI Yacouba, service de la défense des cultures – ex-représentant de la société au Comité Technique
5. **Haut Commissariat, Préfecture et Mairie de Bérégadougou**
 - TINTO Abdoulaye, Préfet-Maire de Bérégadougou, assurant l’intérim du Haut Commissaire de la Comoé
6. **Association Wouol**
 - SOMBIE Antoine, Directeur (membre de la SOCABE)
 - TRAORE Madou, Chargé de programme
7. **Coutumier**
 - SOMBIE Julien, chef coutumier (membre de la SOCABE)