

## **Projet de Gouvernance des Ressources en Eau au Sahel - PROGRES**

**Renforcer les capacités à répondre aux défis que pose l'amélioration de l'accès à  
l'eau au Sahel en termes de gouvernance et de systèmes de propriété**

## I. La problématique

Les récents débats politiques sur l'accès à l'eau se sont essentiellement axés sur l'utilisation privée ou domestique ; l'eau utilisée à des fins agricoles a, pour sa part, suscité beaucoup moins d'intérêt. Pourtant, l'eau est indispensable à l'agriculture et à la production de denrées alimentaires. Au Sahel, l'agriculture pluviale et le pastoralisme sont les principales sources de moyens de subsistance. Ces dernières décennies, des efforts considérables ont été déployés afin d'améliorer les infrastructures hydrauliques dans les zones rurales - par exemple par la création de nouveaux points d'eau et de périmètres d'irrigation. Or ces efforts ont souvent omis de tenir compte des problèmes liés à la gouvernance et aux droits de propriété - à savoir, qui décide quoi et comment et qui a des droits sur quoi, tant avant qu'après les projets de développement hydraulique. Par gouvernance de l'eau, on entend le système de règles et d'institutions qui gouverne la gestion et l'utilisation des ressources en eau. Les droits de propriété comprennent le foncier, les droits à l'eau et l'interface entre les deux. Du fait de ce manque d'attention accordée aux questions liées à la gouvernance et aux droits de propriété, bon nombre d'interventions bien intentionnées ont fini par fragiliser la sécurité foncière et par contribuer à la dégradation des ressources en envenimant des conflits.

Ainsi par exemple, la création de périmètres d'irrigation tend à doper les valeurs foncières et risque par conséquent d'exacerber la concurrence sur les terres et de nourrir des conflits entre utilisateurs.

En outre, elle est susceptible de soulever des problèmes fonciers en raison de l'expropriation des terres et de la redistribution ultérieure de droits aux terres et à l'eau qu'elle occasionne souvent. Ceci peut engendrer des tensions entre les communautés (voir l'Encadré 1 pour voir comment un projet d'irrigation au Burkina Faso a contribué à un conflit foncier entre trois villages) et au sein même des communautés (dans le passé, par exemple, nombre de périmètres d'irrigation ont entraîné des redistributions de droits fonciers et de droits à l'eau qui ont désavantagé les femmes).

En outre, dans nombre de sociétés pastorales, l'accès aux pâturages est déterminé par un mélange complexe de droits collectifs et individuels sur les puits qui s'y trouvent. Dans ces circonstances, les droits à l'eau sont cruciaux pour gérer les pâturages de façon durable et confèrent aux communautés pastorales des actifs qui peuvent être négociés pour accéder à des ressources distantes en temps de crise. Dans certains cas, la fourniture par l'administration de points d'eau à libre accès a affaibli les droits aux ressources locales et les systèmes traditionnels de gestion des pâturages, privé les pasteurs d'un actif précieux dans leurs négociations avec les éleveurs de passage et entraîné des conflits et la dégradation des ressources. D'un autre côté, dans certaines zones pastorales, la création de points d'eau privés sur des terres collectives est utilisée comme stratégie par les élites pour privatiser *de facto* les ressources communes.

Dans certains cas, une partie du problème tient à l'inadéquation des cadres juridiques. Dans une bonne partie du Sahel, les lois régissant les terres et l'eau ont évolué sans coordination véritable et bien souvent dans des directions différentes. Des contradictions entre les lois sectorielles liées au foncier, à l'eau et au pastoralisme et entre ces lois et la législation sur la décentralisation, exacerbent les tensions associées aux droits de propriété foncière et aux droits à l'eau. L'encadré 2 permet d'illustrer ce point à partir d'un exemple qui nous vient du Niger.

### Encadré 1. Conflit entre trois villages du Burkina Faso

Le conflit porte sur un périmètre aménagé créé sur des terres ceinturant le village de Koumana, dans le département de Bondokuy, et en grande partie exploitées par des habitants du même village, mais appartenant, d'un point de vue foncier coutumier, au village de Kosso, dans le département de Warkoye. Les paysans de Koumana - y compris un groupe de cultivateurs originaires d'un autre village, Syhn - gagnèrent accès aux terres qu'ils cultivaient par le biais d'un accord avec Kosso. Le périmètre aménagé fut d'abord créé sans trop de conflit en 1970. Quelques années plus tard, un projet de rénovation déclencha des tensions entre les habitants de Koumana et de Kosso concernant l'attribution des parcelles rénovées. Et le village de Syhn chercha à gagner un contrôle foncier sur la zone en demandant que le périmètre soit appelé "Syhn-Koumana". Au bout de diverses tentatives de médiation (y compris une par le ministre de l'Agriculture), le barrage fut nommé "Koumana-Kosso" et la zone aménagée "Kosso" - ce qui reconnaissait les revendications foncières de Kosso.

Source : Lavigne Delville *et al.*, 2000.

### Encadré 2 - Code Rural et Code de l'Eau (Niger)

Les liens fonctionnels existant entre le Code Rural et le Code de l'Eau au Niger illustrent la confusion qui règne entre droits fonciers et droits à l'eau. Le Code de l'Eau gouverne les ressources en eau alors que le Code Rural régit toutes les ressources et les activités socioéconomiques des zones rurales, y compris les pâturages et les points d'eau.

Le Code Rural prévoit que les éleveurs bénéficient du droit d'utiliser les pâturages en commun et jouissent de droits prioritaires sur leurs "*terroirs d'attache*". Ceci concerne aussi bien les droits fonciers que les droits à l'eau. Ceux qui viennent de l'extérieur peuvent accéder aux ressources en eau et aux pâturages en négociant avec les détenteurs de droits. Ces dispositions impliquent que la création de puits modernes est associée à l'exercice de droits prioritaires sur les ressources en eau et en pâturages et que les puits à accès libre ne soient possibles que dans des situations particulières, telles que le long des couloirs de transhumance.

A l'inverse, les textes relatifs au Code de l'Eau indiquent que :

- L'accès à l'eau pour le bétail est ouvert à tous, y compris aux gens de l'extérieur tels que les éleveurs transhumants.
- La construction de points d'eau ayant un débit égal ou supérieur à 40 m<sup>3</sup> par jour doit être autorisée par l'administration régionale selon des procédures contraignantes, y compris la production de données techniques ; les installations dont le débit est inférieur sont soumis à un simple régime déclaratif.
- Les points d'eau publics doivent être gérés par un Comité de Gestion, qui est officiellement mis en place par l'administration.
- Les Comités de Gestion sont chargés de l'entretien général des puits et de la collecte des redevances auprès des usagers.

De tels principes ont engendré de nombreux dysfonctionnements sur le terrain. Le Code de l'Eau n'établit pas de lien fonctionnel entre l'accès à l'eau et l'accès aux pâturages, comme si ces ressources étaient indépendantes les unes des autres. Le rôle des Comités de Gestion se borne à la surveillance des infrastructures hydrauliques ; ils ne peuvent jouer qu'un rôle très limité dans le contrôle des charges animales à l'abreuvement et sur les pâturages. En cas de conflits, c'est l'administration préfectorale qui a le mandat d'intervenir et, au besoin, de fermer l'accès aux puits. Le Code de l'Eau ne reconnaît quasiment pas le principe d'accès contrôlé établi par les communautés pastorales et il n'est même pas fait mention des puits traditionnels. Cette situation fragilise les droits aux ressources locales et les systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales.

Source : Thébaud *et al.*, in Cotula, L. (ed) 2006.

## II. Le programme

Le Projet de Gouvernance des Ressources en Eau au Sahel (qui a pour acronyme PROGRES) est un programme sur quatre ans (d'avril 2005 à mars 2009) qui entend s'attaquer à ces problèmes dans quatre pays sahéliens : Sénégal, Mali, Burkina Faso et Niger. PROGRES promeut des politiques, des lois et des pratiques qui puissent mieux répondre aux défis que soulève l'amélioration de l'accès à l'eau pour les cultivateurs et les éleveurs en termes de gouvernance et de droits de propriété. Il s'y attelle en rassemblant les connaissances, en facilitant l'apprentissage par les pairs et l'échange d'expériences et en encourageant un débat politique informé entre les principales parties prenantes aux niveaux local, national et régional.

La première année du programme (2005-2006) était une phase d'exploration afin d'identifier les principaux enjeux et les défis à relever par le biais d'une analyse de la législation pertinente, d'un état des lieux documentaire et de deux études de cas menées sur le terrain au Niger et au Sénégal<sup>1</sup>. La prochaine étape consistera à exploiter ces éléments pour faciliter un échange d'expériences et un débat informé dans les quatre pays. A cette fin, PROGRES adopte une approche par "groupe d'apprentissage" - une méthodologie de recherche-action novatrice pour le renforcement des capacités et l'influence des politiques développée par l'IIED dans une foule de contextes (programme Réussir la décentralisation, au Sahel ; Groupe d'apprentissage sur la gouvernance forestière, en Afrique et en Asie ; voir [www.iied.org](http://www.iied.org)).

<sup>1</sup> Les principales conclusions de ces études ont été publiées dans Lorenzo Cotula (ed), 2006, "Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel : défis et perspectives pour l'agriculture et l'élevage", Londres, IIED, Dossier no. 139 du programme Zones Arides, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12526IIED&n=4&l=277&s=DIP>.

Les groupes d'apprentissage sont de petits espaces de dialogue informels qui réunissent des parties prenantes ayant des opinions variées et souvent conflictuelles sur la gouvernance de l'eau, y compris des représentants des pouvoirs publics au niveau central et local, des agences de développement, des militants de la société civile, des chercheurs, des intérêts du secteur privé et des particuliers impliqués dans la conception de cadres institutionnels et juridiques aux niveaux tant régional que national. A l'échelle nationale, chaque groupe identifie, pour son pays particulier, les problèmes de gouvernance ou de droits de propriété les plus pertinents sur lesquels il souhaite concentrer ses travaux (par ex. les points d'eaux pastorales, l'irrigation). A l'échelle régionale, les représentants des groupes d'apprentissage nationaux se réunissent pour s'entretenir des questions transversales et des enjeux transnationaux.

Les groupes d'apprentissage se distinguent des ateliers classiques car leurs membres sont auto-désignés et s'impliquent dans le groupe parce qu'ils sont animés d'un réel désir de procéder à un échange de connaissances ; et parce que les groupes donnent la priorité au travail avec un petit nombre de décideurs, de meneurs d'opinion, de praticiens et autres individus véritablement désireux de s'engager dans un dialogue constructif, plutôt que dans des conférences à haut profil de grande envergure. En outre, les discussions ne sont pas centrées sur des manifestations ponctuelles mais sur un échange périodique appuyé par des recherches, une formation et/ou des présentations par des experts nationaux compétents pour faire en sorte que les débats soient informés et basés sur des connaissances solides. Un coordonnateur encadre les activités du groupe d'apprentissage et guide les échanges au sein du groupe ; il documente les discussions et fournit un flux constant d'informations et de connaissances qui sont à leur tour retransmises au groupe et disséminées à un public plus vaste.

### **III. L'atelier régional de démarrage**

Pour amorcer ce processus d'apprentissage par les pairs, un atelier régional sera organisé à Ouagadougou, au Burkina Faso, du 7 au 9 mars 2007. L'atelier réunira les principales parties prenantes des quatre pays - y compris des représentants des pouvoirs publics au niveau central et local, des agences de développement, des militants de la société civile, des chercheurs et des intérêts du secteur privé. L'atelier permettra de débattre des principales conclusions tirées de l'étude exploratoire ; d'amorcer un débat informé sur les questions soulevées par ces recherches ; de clarifier l'approche par "groupe d'apprentissage" ; et de démarrer le processus qui débouchera sur la naissance de groupes d'apprentissage nationaux dans les quatre pays.

### **IV. Pour y participer**

Si vous êtes intéressé par ces travaux et désirez obtenir un complément d'information ou encore si vous souhaitez faire profiter des tiers de votre expérience dans ce domaine, veuillez contacter Lorenzo Cotula ([lorenzo.cotula@iied.org](mailto:lorenzo.cotula@iied.org)) à l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED).