

# Modes de gouvernance et d'appropriation locales des ressources d'intérêt général au Bénin – cas des retenues d'eau agropastorales dans l'Atacora

— Cyrille ETEKA

*Depuis le milieu des années 1970, l'émergence des approches participatives dans la rhétorique du développement s'est traduite par la mobilisation sous diverses formes des communautés bénéficiaires des interventions de développement. **La participation des bénéficiaires** est supposée garantir **l'appropriation** et la **pérennité des actions**. Mais, que deviennent les actions promues sous la bannière de la participation ?*

La présente étude de cas qui porte sur des pratiques de gestion au quotidien d'une retenue d'eau réalisée dans le cadre d'un projet participatif d'hydraulique agropastorale au Nord du Bénin tente de répondre à cette interrogation. En effet, elle soulève diverses problématiques de gouvernance locale des biens communs ou publics en milieu rural africain. Ces problématiques sont au cœur des argumentaires développés dans les notes théoriques « *Pour une analyse plurielle de l'appropriation des interventions de développement rural* » et « *Contribution des interventions de développement rural à la construction de l'espace public local* ».

## Brève présentation du projet

### Le projet et son objectif

Il s'agit du Projet de Promotion de l'Élevage dans l'Atacora (PPEA), un projet bénino-allemand identifié en 1978, élaboré en 1980 et mis en œuvre entre 1983 et 2000 sur 05 phases successives. Le PPEA avait pour objectif initial

d'améliorer les revenus des éleveurs et d'assurer leur sédentarisation progressive et totale aux endroits où seront disponibles l'eau et le pâturage afin que ces derniers abandonnent la transhumance. Pour y parvenir, le projet avait trois volets : la santé animale, la production fourragère et l'hydraulique pastorale. La présente note porte sur le volet « hydraulique pastorale ». Au total, 25 retenues d'eau sont construites.

### Population cible

Ce sont des éleveurs de bovins mais également des agriculteurs exploitant les mêmes territoires dans les Communes de Kouandé, Kérou et Péhunco au Nord-Est du département de l'Atacora avec une extension à partir de la troisième phase du projet sur les communes de Djougou et de Copargo dans l'actuel département de la Donga.

### Structure hôte

Le CARDER<sup>1</sup>-Atacora était l'hôte du projet à travers le service de la production animale mais le projet disposait d'une autonomie financière et de son propre organigramme qui n'était pas confondu à celui du CARDER. Un cadre du CARDER-Atacora (fonctionnaire béninois) et un assistant Technique (un allemand) étaient à la tête du comité technique qui servait de cadre de concertation et de suivi des activités du projet.

<sup>1</sup> Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural



Photo 1 : Panneaux de signalisation des infractions

## Approche de mise en œuvre du projet dans la zone d'intervention

La participation des bénéficiaires à la coproduction et à la gestion des ouvrages s'est faite sous diverses formes :

- ☞ consultation des bénéficiaires sur les choix des sites d'implantation des ouvrages : propositions de sites par les éleveurs et les agriculteurs ;
- ☞ structuration des bénéficiaires : toutes les localités d'éleveurs et d'agriculteurs situées sur un rayon de 5 à 10 Km de chaque site de retenue d'eau sont considérées comme bénéficiaires. Elles forment une **Unité Pastorale (UP)** ayant à sa tête un comité composé d'éleveurs et d'agriculteurs dont l'effectif varie en fonction des UP. Au début de l'initiative, la parité était observée entre éleveurs et agriculteurs au sein de chaque comité;
- ☞ participation financière : chaque UP devrait mobiliser une contrepartie financière de 500.000 FCFA au départ de l'initiative et de façon annuelle une fois l'ouvrage construit afin de disposer de ressources pour assurer l'entretien.
- ☞ Apports en main d'œuvre : les bénéficiaires collectaient les pierres et assuraient divers autres travaux manuels sur chaque site.

Des mesures techniques de pérennisation sont mises en place par le projet :

- ☞ alevinage des retenues d'eau : l'empoissonnement des retenues d'eau devait constituer une source de revenus supplémentaire pour assurer l'entretien des ouvrages ;
- ☞ délimitation d'une zone de protection végétale : il s'agit d'un champ de reboisement d'une superficie de dix (10) hectares clôturé à l'aide de fils barbelés et de grillages importés de l'Allemagne. Ces zones devaient fonctionner comme des filtres en retenant les déchets susceptibles de combler les plans d'eau ;
- ☞ modes d'entretiens des ouvrages : les comités devaient, entre autres, veiller à l'entretien de la digue, organiser les pare-feu et les feux de brousse précoces pour éviter la destruction de la zone de protection.

*Des règles de gestion ont été instaurées :*

- ☞ interdiction d'activités agricoles (élevage, production végétale, exploitation forestières, etc.) dans la zone de protection végétale;
- ☞ respect des sites désignés pour l'abreuvement et le lavage ;
- ☞ règlement de conflits entre usagers;
- ☞ répression des délits produits dans la zone d'influence du barrage ;
- ☞ sensibilisation, taxation ou mise à l'écart des troupeaux transhumants
- ☞ taxation des usages de l'eau : le montant variait d'une UP à une autre mais dans l'ensemble, il était retenu partout 10F CFA par bête de bœuf en transit, 1000 F CFA pour lavage de véhicules à quatre roues, 500 F CFA pour lavage de moto ou de cheval, 50 F CFA par tonneau de 200 L d'eau prélevée pour la construction, 3.000 à 5.000 F CFA par an pour une pépinière ou un jardin arrosé.

## Appuis extérieurs aux UP

Dans le cadre du PADPPA<sup>2</sup> financé par le FIDA entre 2003 et 2011, 02 UP (Tobré et Bèkèt) dans la commune de Péhunco ont bénéficié d'appuis additionnels: équipements de pêche, renouvellement des comités de gestion (en 2006 et 2011), formation. Il faut noter qu'à partir de 2003, les administrations communales sont devenues fonctionnelles au Bénin et devraient prendre en main la gestion d'un certain d'infrastructures et de services que la loi sur la décentralisation leur confère

## Pratiques de gestion au quotidien de la retenue d'eau de Tobré à Péhunco

D'un coût de 38.200.000 FCFA, la retenue d'eau de Tobré a été construite en 1987 et a une capacité de 27 millions de m<sup>3</sup>. De nos jours, les constats suivants sont faits.

- ☞ *Organisation et fonctionnement du comité de barrage* : la parité n'est plus observée dans la composition du comité car un seul Peulh s'y retrouve (sans être actif) contre deux au départ. Afin d'impliquer la Commune dans la gestion, le CA est désigné comme Président du comité mis en place par PADPPA en 2011. La même approche est adoptée pour les autres retenues d'eau.
- ☞ *Mobilisation des ressources* : l'abreuvement des animaux en transhumance et la pêche constituent les principales sources de revenus saisonniers (en saison sèche) de l'UP. La taxation des usages locaux et les cotisations fixées ont été partiellement effectives dans les premières années de l'intervention.

---

<sup>2</sup> Projet d'Appui au Développement Participatif de la Pêche Artisanale



Photo 2 : Bovins transhumants s'abreuvent, Tobré, 2012



Photo 3 : Gardien et transhumants en négociation, Tobré

- ☞ *Abreuvement des animaux* : depuis 1995, un natif de Tobré d'origine Haoussa est désigné comme gardien pour percevoir les taxes d'abreuvement auprès des éleveurs transhumants. Il est quelques fois appuyé dans cette mission par deux autres hommes du village. Pour la campagne 2011/2012, l'équipe a recouvré au total 113.5000 FCFA. La première tranche de 93.5000 F fut totalement remise au vice-président (VP) et à la trésorière (TG). Ayant constaté que le VP et la TG n'ont pas versé les fonds dans le compte, le gardien a aussi décidé de ne pas rendre compte de la seconde tranche de 20.000 F. Frustrés, les deux jeunes qui l'assistent ont abandonné le travail. Pour la campagne 2012/2013, le gardien était seul sur les lieux de perceptions des taxes. Il a

déclaré avoir mobilisé 35.000F remis directement au Président (le CA) contre une motivation de 7.000 F. Le CA reconnaît avoir reçu 35.000 F du gardien sans donner de détails et le VP déclare avoir perçu du CA un montant de 15.000 F qu'ils auraient versé dans le compte.

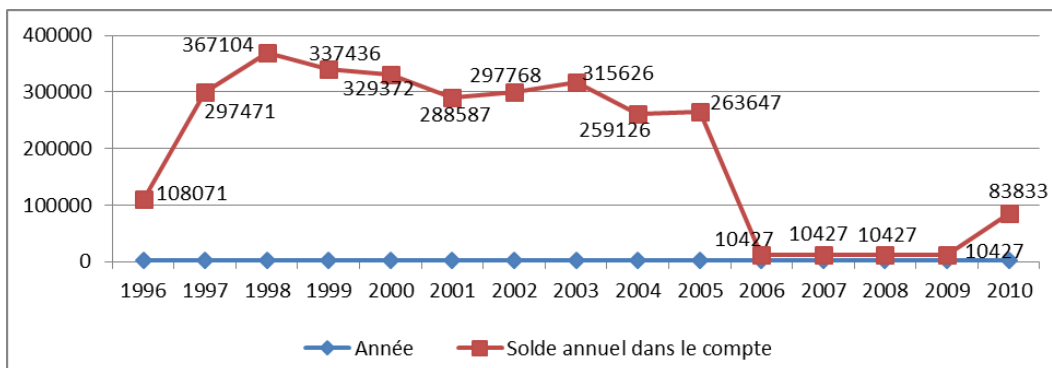
- ☞ *Organisation de la pêche* : entre février et avril de chaque année, le comité sollicite l'appui des pêcheurs originaires du Niger. Les pêcheurs sollicités perçoivent un-tiers des produits de la pêche et l'UP les deux-tiers. Pour la campagne 2013, les recettes nettes sont estimées à 100.000 FCFA après déduction des différents frais (frais de prestations de services des pêcheurs sollicités, frais de déplacement pour la vente des poissons à Péhunco-Centre, etc.). Le prix du kg du poisson varie : 800 F pour les silures et de 700 F pour les carpes. Dans d'autres UP, les prix varient également selon que l'acheteur vit ou non dans le village. Par ailleurs, la valeur des distributions faites aux différentes autorités du village et du Service Communal de Développement Agricole (1 kg par autorité soit une vingtaine de kg) n'est pas comptabilisée dans les recettes nettes.

## Destination des recettes mobilisées par l'UP

Les recettes de la gestion de la retenue d'eau de Tobré servent aux fins suivantes :

- ☞ *des prêts* : utilisation des fonds pour assurer de microcrédits aux membres du comité, à des leaders dans le village ou à des intermédiaires. Dans la plupart des cas, ces emprunts ne sont pas remboursés comme c'est le cas de 50.000F empruntés par l'animateur du PADPPA;
- ☞ *l'achat et la revente des produits agricoles* : seuls les responsables de ces opérations se partageaient les bénéfices dégagés et aucun montant n'est avancé ;
- ☞ *les placements*: en 1990, le comité avait placé 200.000 F CFA dans la caisse de l'Association des Services Financiers (ASF) de Tobré, une institution de microfinance locale. Pour des raisons de non solvabilité des créanciers de la caisse, le comité n'a jamais pu recouvrer le montant placé ;
- ☞ *le financement des contreparties financières* : constructions de salles de classes pour les deux écoles primaires de Tobré, pré-électrification rurale obtenu en 1999, la construction du centre de santé de l'arrondissement et des points d'eau potable ; etc.

Graphique 1 : Soldes annuels dans le compte du comité de barrage de Tobré entre 1996 et 2010



Source : Carnet de compte du comité de barrage de tobéré. Août 2013



- ☞ *la réhabilitation des couloirs de passage* : achat de peinture pour délimiter les couloirs de passage et l'achat de ciment pour remettre les piquets tombés.
- ☞ *les travaux d'entretiens du barrage* : aucune dépense y relative n'est évoquée.

Le graphique 1 montre l'évolution des soldes dans le compte de l'UP. Après le renouvellement du comité en 2006, les membres déçus ont vidé le compte. Le dernier versement dans le compte remonte à 2010, date de fin d'intervention de l'animateur du PADPPA. Aucune dépense communautaire n'est évoquée depuis 2010.

Le carnet montre un report de solde au 26/04/1996 mais aucun membre ne connaît les traces du premier carnet de compte du comité (entre 1987 et 1996). Qui plus est, le carnet ne montre aucun versement depuis 2010 contrairement aux déclarations du VP et de la TG.

## Conclusions

Cette étude de cas met en exergue les diverses problématiques de la gouvernance locale des ressources communes ou publiques comme résumées ci-dessous et analysées dans les

notes théoriques évoquées dans le deuxième paragraphe de la présente note.

Les principaux problèmes de gouvernance relevés peuvent être résumés en termes de :

- ☞ Décalage entre normes officielles et normes pratiques de gestion ;
- ☞ Développement des pratiques génératrices de soupçons ou de détournements ;
- ☞ Faible représentation des éleveurs dans le comité de gestion, expression de leur éventuel désintérêt pour la gestion des retenues d'eau
- ☞ Faible entretien de la retenue d'eau
- ☞ Absence de suivi par les services techniques et les autorités communales malgré l'implication du CA dans le comité de gestion

Par ailleurs on ne peut parler ni d'un mode associatif ni d'un mode communal de gouvernance de cette ressource mais plutôt d'un mode hybride de gouvernance. Cette hybridité qui caractérise le concept de gouvernance se traduit par la mise en place de comités composites au sein desquels on cherche à faire représenter toutes les légitimités locales (élus locaux, services déconcentrés de l'Etat central, leaders communautaires, etc.).

## Messages clef

Tout mode de gouvernance se caractérise par des pratiques d'appropriation qu'il importe d'analyser pour en comprendre les ressorts et les modes de reproduction

Même les pratiques non orientées dans le sens rêvé par les intervenants peuvent trouver leurs explications dans les approches de conception et de mise en œuvre des opérations de développement.

L'implication des différentes légitimités, mieux des Autorités Publiques dans les comités chargés de la gestion des ressources d'intérêt général n'est pas une panacée à la reddition de compte et à l'instauration de la transparence.

## Citation

Eteka CC (2015) *Modes de gouvernance et d'appropriation locales des ressources d'intérêt général au Bénin – cas des retenues d'eau agropastorales dans l'Atacora. Etude de cas FORADYN*. Abomey-Calavi, Bénin: LADyD, 5p. Available from: [http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/FORADYN\\_etude\\_de\\_cas\\_gestion\\_barrage\\_EtekaC.pdf](http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/FORADYN_etude_de_cas_gestion_barrage_EtekaC.pdf)