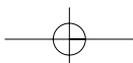
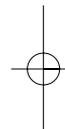
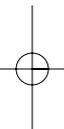
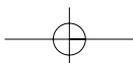
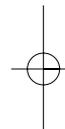
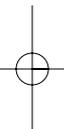
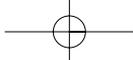


Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso





*Alain S. Bagré, Harouna Bary, Ardjouma Ouatarra,
Moussa Ouédraogo, Doti Brubo Sanou, Daniel Thiéba*

Sous l'édition de : Thea Hilhorst et Gerard Baltissen

ENJEUX ET VIABILITÉ DES COMMUNES RURALES AU BURKINA FASO

Bulletin 351

Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam
KIT Development Policy and Practice

Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques

La série de Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) traite de thèmes d'actualité relatifs à la coopération internationale au développement. Les Bulletins du KIT offrent un forum multidisciplinaire aux chercheurs et experts qui travaillent dans les domaines suivants : agriculture et développement des entreprises rurale, santé, culture, histoire et anthropologie. Ces disciplines reflètent la vaste champ d'activités de l'Institut Royal des Tropiques.

Le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) est un réseau de personnes qui s'intéressent à la problématique foncière en Afrique. En particulier, dans un souci de diversifier les angles de perception, d'analyse et de proposition, le GRAF réunit à la fois des chercheurs, des praticiens et des décideurs. Il a été créé en 1999 au Burkina Faso avec pour objectifs d'atteindre l'excellence en matière de recherche foncière au niveau local ; d'impliquer l'ensemble des auteurs concernés dans un véritable débat national sur les options des politiques et des législations foncières ; et de valoriser l'expertise locale en matière foncière.

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays Bas, est un institut international spécialisé dans la génération et partage de connaissance et expertise, par le biais d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable ; la lutte contre la pauvreté ; la diffusion d'information ; et la préservation et échange de culture.

Information

GRAF
05 BP 6082
Ouagadougou 05
Burkina Faso
E-mail : graf@liptinfor.bf

Institut Royal des Tropiques
(Royal Tropical Institute)
KIT Development Policy and Practice
Mauritskade 63
1092 AD Amsterdam
Pays Bas
Site-web : www.kit.nl

Royal Tropical Institute (KIT)
KIT Publishers
BP 95001
1090 HA Amsterdam
Pays Bas
E-mail : publishers@kit.nl
Site-web : www.kit.nl/publishers

© 2003 KIT Publishers, Amsterdam, Pays Bas

Sous l'édition de : Thea Hilhorst et
Gerard Baltissen
Photographie de couverture : KIT Fotobureau
(documentation photo KIT)
Couverture : Grafisch Ontwerpbureau
Agaatsz BNO, Meppel, Pays Bas
DTP : Nadamo Bos, Driebergen, Pays Bas
Impression : Meester & de Jonge, Lochem,
Pays Bas

ISBN : 90 6832 840 9
ISSN : 0922-7911
NUR 600/940

Remerciements

Ce bulletin est le fruit de la collaboration du Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) du Burkina Faso et de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) basé à Amsterdam, aux Pays-Bas.

Le bureau du GRAF, notamment Harouna Bary, Hubert Ouédraogo, Moussa Ouédraogo et Daniel Thiéba, se trouvent à la base de cette collaboration. Thea Hilhorst et Gerard Baltissen ont coordonné le soutien du KIT. Ce projet a pu aboutir grâce à la coordination et à la gestion sérieuse de Mme Virginie Sermé. Nous l'en remercions vivement.

Nos remerciements vont également aux auteurs des quatre chapitres, qui ont accepté de partager leurs réflexions, et au Bala Wenceslas Sanou de la CND qui a contribué au chapitre introductif. Nous remercions Mme Anne Kraft pour l'édition française de ce bulletin. Enfin, nous voulons aussi exprimer notre gratitude au ministère de la Coopération Internationale des Pays-Bas (DGIS) pour son soutien financier.

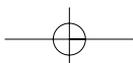
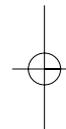
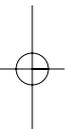
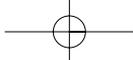


Table des matières

1 Introduction	9
1.1 La gestion des ressources naturelles et la gouvernance locale	9
1.2 La mise en œuvre de la décentralisation au Burkina Faso	11
1.3 Le contenu de ce bulletin	13
2 Quelle gestion des ressources naturelles pour le milieu rural ?	17
<i>Les leçons des expériences de la mise en œuvre de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) et les défis de la décentralisation</i>	
<i>Daniel Thiéba</i>	
2.1 Introduction	17
2.2 Réflexion critique sur la RAF et les textes d'application	18
Manque d'autonomie dans la réglementation de l'accès aux ressources naturelles	18
Manque d'autonomie autour des règles d'exploitation et de gestion	20
L'autonomie dans la définition de règles organisationnelles : le cas des CVGT	22
Les règles de police, de contrôle et d'application des sanctions	25
Les redevances	26
2.3 Portée et limites des textes relatifs à la décentralisation	26
Les risques d'une centralisation à l'échelon provincial	27
Le découpage des collectivités territoriales	28
La délégation : un impératif	29
Une ouverture vers les conventions locales	30
Les nouveaux rôles de l'Etat central	31
2.4 Conclusion	33
3 La décentralisation rurale : quels risques et opportunités pour les éleveurs transhumants ?	37
<i>Harouna Bary</i>	
3.1 Introduction	37
3.2 Le rôle du pastoralisme dans la sécurité alimentaire et l'économie locale	38
3.3 Les systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales	39
3.4 La Dîna	40
3.5 Déstabilisation de la gestion traditionnelle	41
3.6 L'évolution de la politique de l'élevage	42
Conflits émergents entre éleveurs et agriculteurs	43
Le foncier pastoral : une préoccupation récente de l'Etat	45
3.7 Mise en œuvre de l'approche gestion des terroirs : la faible implication des pasteurs	46

3.8 L'implication des pasteurs dans les CVGT et CIVGT	49
3.9 Les pasteurs et le mouvement citoyen	51
3.10 Conclusion	51
4 Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations	53
<i>Alain S. Bagré, Ardjouma Ouatarra, Moussa Ouédraogo</i>	
4.1 Introduction	53
4.2 Le cadre juridique de la gestion foncière au Burkina Faso	54
Le Domaine Foncier National et les différentes catégories de terres	54
Les terres urbaines et suburbaines	55
Les terres rurales	56
4.3 Quelques observations sur les textes	58
4.4 Les grandes orientations des stratégies et démarches pour la restructuration des terres communales	59
Les procédures permettant d'obtenir l'autorisation de lotir ou de restructurer	59
Du contenu des Schémas Directeurs d'Aménagement	60
4.5 Analyse des pratiques de lotissement ou de restructuration des terres : les cas de Sabcé et Koubri	60
Les principales étapes de la mise en œuvre de la restructuration sur le terrain	62
4.6 Les enseignements tirés des processus de restructuration en cours	67
Insuffisances et limites des textes relatifs aux lotissements et à la restructuration	67
Les acteurs impliqués dans les différents processus	67
Les problèmes de communication et de concertation	68
Les espoirs non-réalisés des opérations de lotissement	69
La définition spatiale, sociale et économique de la commune rurale	70
L'équité et la transparence dans la gestion des opérations de restructuration	71
4.7 Conclusion	73
5 Décentralisation en milieu rural : au commencement d'une nouvelle ruralité	75
<i>Doti Bruno Sanou</i>	
5.1 Introduction	75
5.2 La décentralisation : un échange entre citoyens	75
5.3 Les fondements de la décentralisation	77
5.4 Expériences de décentralisation en milieu rural au Burkina Faso	77
Les communes de la période coloniale	77
Les tentatives de décentralisation de la période postcoloniale	78
L'expérience des transferts de compétences vers les Organismes Régionaux de Développement	79
La révolution du 1983	80
Le processus actuel de la décentralisation	80
La prise en compte des traditions et l'identité culturelle	81
5.5 Conclusion	82
Bibliographie	83
Les auteurs	85

1 Introduction

1.1 La gestion des ressources naturelles et la gouvernance locale

Les ressources naturelles constituent la base de la vie de la population rurale du Burkina Faso. Gérées de manière durable, elles permettent aux ménages d'être autosuffisants, de disposer des autres produits dont ils ont besoin et d'avoir des revenus. En outre, la gestion des ressources naturelles recèle de traditions, de cérémonies sociales et religieuses qui contribuent à forger l'identité culturelle. Les ressources naturelles constituent aussi une source importante de revenus pour l'Etat et les collectivités territoriales avec l'exportation de produits comme le coton et la viande et à travers des différents impôts sur la production agricole et l'utilisation de ces ressources.

A l'heure actuelle, les ressources naturelles subissent une pression toujours croissante, du fait de leur commercialisation accrue, de l'augmentation de la population, des changements dans les systèmes de production et dans l'écologie. L'accès à ces ressources naturelles ainsi que le contrôle sur leur utilisation sont devenus des questions cruciales et même des sources de conflits. L'exploitation durable des ressources naturelles nécessite des institutions fonctionnelles capables d'en réglementer l'accès et l'usage. Dès la période coloniale, l'Etat a réclamé la propriété et la gestion des ressources naturelles. Il a en fait dépossédé les populations locales de leurs ressources, mais celles-ci continuent à se considérer comme les vraies gestionnaires. Cette dichotomie d'un droit de propriété affiné par l'Etat revendiqué par la population crée une situation d'insécurité sur la propriété ; a une influence sur l'engagement local qui permet de s'investir d'avantage dans une gestion durable des ressources naturelles.

La période coloniale et celle des premières décennies après l'indépendance ont eu pour résultat la formation d'un Etat centralisé, mais de moins en moins apte à servir la population de manière efficace et satisfaisante. Ensuite, partout au Sahel, les relations entre l'Etat et les citoyens, de même que la participation populaire dans la prise de décisions, sont devenues d'importants thèmes de débats et d'actions. La population rurale réclame plus d'autonomie, démontre une capacité à assurer des affaires locales, on a court à s'assurer à travers des enjeux et structures locales fonctionnelles, mais elle se méfie également de l'Etat et de ses politiques. Progressivement, des démocraties se sont installées, bien que les taux de participation aux élections soient restés assez faibles.

En 1991, le gouvernement du Burkina Faso a pris l'engagement politique de lancer un processus de décentralisation. Les objectifs poursuivis sont, d'une part, de changer profondément les relations entre les citoyens et l'Etat et, d'autre part, de rapprocher les services publics des populations. Le gouvernement a opté pour un élargissement prudent de la décentralisation sur le territoire national en suivant une démarche progressive censée permettre un apprentissage continu. La décentralisation en milieu rural doit être instaurée à partir de 2003 avec les élections ; elle aura des implications importantes pour le monde rural.

Le processus de décentralisation, et le cadre législatif qui l'accompagne, auront un impact important et des implications profondes sur la gestion des ressources naturelles et de la terre. Les politiques de gestion des ressources naturelles sont en train de changer et de s'orienter vers la création d'une base légale pour une gestion locale et consensuelle. Une première ouverture potentielle s'est faite avec les décrets portant création de la Commission Villageoise de Gestion de Terroir (CVGT), la question qui se pose est jusqu'à quel niveau le pouvoir de gestion des ressources naturelles sera transféré et quelle sera la liaison entre les communes rurales et les CVGT. Une autre ouverture réside dans la proposition du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales qui seront créées en milieu rural. Toutefois, la question de gestion n'entre pas forcément dans les priorités des futurs élus, car il s'agit d'une problématique complexe et de longue durée.

Bien que la décentralisation actuelle soit basée sur une récente série de lois, elle fait partie intégrante d'une dynamique historique et devrait prendre en considération un contexte institutionnel préexistant. Le projet de décentralisation n'arrive pas sur un terrain vierge : la population se rappelle les administrateurs de l'époque coloniale, et les autres tentatives comme celle qu'a connue la période révolutionnaire au Burkina Faso. Elle n'est pas forcément bien informée et peut se méfier des interlocuteurs de la décentralisation, notamment les partis politiques qui vont jouer un rôle central dans les élections.

La société burkinabé a évolué, et, au sein de la population, il y a des intérêts différents. Pour certains, la décentralisation accompagnée d'une gouvernance « moderne » est une opportunité, pour d'autres, il s'agit d'un changement plein de risques, y compris celui de perdre le contrôle de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Les opinions sont partagées, d'un agent de l'Etat à l'autre, sur la faisabilité du processus de décentralisation, sur son contenu et son rythme de mise en œuvre. Il s'agit donc d'un processus compliqué, potentiellement conflictuel et de longue durée.

Le processus de décentralisation est une innovation importante au sein de l'Etat burkinabé. Le succès n'est pas garanti ; un large soutien à ce processus extrêmement complexe est une condition pour que ses potentialités se réalisent au niveau local de manière positive sans exclure les populations moins influentes. Pour cela, il est essentiel de mener une réflexion sur le processus de décentralisation rurale actuellement en cours, sur les enjeux et les risques et

sur les approches possibles pour arriver à un développement dynamique, durable et équitable. Le succès de ce processus dépendra de sa capacité à intégrer les connaissances et les expériences existantes et à parvenir à une synergie des interventions au niveau local. Les études initiées par le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) et l'Institut Royal des Tropiques (KIT) s'inscrivent donc dans cette analyse plurielle des questions fondamentales non encore épuisées.

1.2 La mise en oeuvre de la décentralisation au Burkina Faso

La décentralisation, définie dans la Constitution du 11 juin 1991 comme un axe d'impulsion du développement et de la démocratie au Burkina Faso, se met en œuvre de façon progressive, avec pour référent réglementaire les Textes d'Orientation sur la Décentralisation (TOD) adoptés en 1998 et modifiés en 2001. Ceux-ci stipulent que le territoire du Burkina Faso est divisé en collectivités territoriales ou collectivités locales : la région, la province et la commune. Dans chaque collectivité locale siège un conseil élu. Selon l'esprit des textes, la région constitue l'espace économique et le cadre adéquat d'aménagement, de planification et de coordination du développement local. La région et la province sont à la fois collectivités locales et circonscriptions administratives. Il existe deux types de communes : la commune urbaine et la commune rurale.

La mise en œuvre du processus s'est concrétisée par les premières élections en 1995 dans 33 communes de plein exercice et en 2000 dans 49 communes urbaines. Après cette première étape qui a surtout concerné l'espace urbain, le processus doit s'étendre à l'espace rural. La démarche de progressivité retenue dans la mise en œuvre de la décentralisation se traduit dans une loi de Programmation (la loi 43/98/AN), où sont prescrites des échéances pour, entre autres, mettre en place les organes délibérants dans les collectivités locales du Burkina (commune, province, région). Selon les termes de cette loi de programmation, l'extension de la décentralisation est prévue par l'organisation d'élections :

- en **2003** dans les provinces et communes rurales, en cas d'élections jumelées ;
- en **2005** dans les communes rurales en cas d'élection séparées ; et
- en **2010** dans les régions.

Cette extension progressive requiert en amont un travail important d'élaboration de textes d'application des lois d'orientation et d'identification de mesures pratiques à prendre. Dans cette perspective, la Commission Nationale de Décentralisation (CND) a engagé depuis 1999 un ensemble d'actions, d'études prospectives et d'ateliers, en collaboration avec le ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), plusieurs autres départements ministériels, ainsi que la société civile comme les organisations locales, organisations professionnelles et autorités coutumières (voir par exemple Premier Ministère-CND, 2001).

Au titre des actions engagées pour préparer l'extension du processus de décentralisation, on peut mentionner deux axes majeurs de recherche-action, centrés sur la problématique du transfert de compétences et de ressources aux

collectivités locales, et la recherche d'un compromis national autour d'un profil type de commune rurale au Burkina. La recherche de mécanismes de transfert de compétences et de ressources entre l'Etat et les collectivités locales a requis, en 2000, l'organisation d'un atelier national, de huit ateliers sectoriels et de dix ateliers régionaux, autour des thématiques suivantes :

- aménagement du territoire, planification économique, gestion foncière et urbanisme ;
- environnement et ressources naturelles, énergie, eau ;
- ressources financières, marchés, abattoirs et foires ;
- santé, action sociale, protection civile, pompes funèbres et cimetières ;
- enseignement de base et alphabétisation ;
- enseignement secondaire, supérieur, recherche scientifique et formation professionnelle ;
- communication, jeunesse, sports, loisirs, transports et culture ;
- gestion des ressources humaines et promotion de l'emploi.

Ces thématiques sont liées aux blocs de compétences¹ prévues pour être transférées aux collectivités locales. Les ateliers ont permis de définir un ensemble de tâches préparant un transfert effectif de compétences et de ressources aux collectivités locales.

Le second axe d'investigation participe à la préparation de l'extension de la décentralisation au milieu rural ; c'est ce qui demeure à l'étape actuelle la préoccupation et le défi majeur à relever. Dans ce cadre, une recherche prospective a été engagée en 2000 et en 2001 pour la recherche d'un compromis national sur un profil type de commune rurale au Burkina, à partir de la clarification des questions concernant :

- les limites concrètes de la commune rurale (délimitation du territoire communal) ;
- la distinction du domaine foncier propre de la commune rurale ;
- la définition des compétences spécifiques de la commune rurale,
- les modalités d'élection du conseil municipal ;
- le budget et les ressources propres de la commune rurale ;
- la stratégie d'information/formation des élus et des acteurs locaux ;
- un système d'appui technique et financier aux communes rurales.

Les résultats, restitués et analysés au cours des ateliers régionaux et un atelier national, ont permis d'élaborer des projets de textes réglementaires et législatifs sur la commune rurale.

¹ Les blocs de compétences sont définis pour être transférés aux collectivités locales (cf. loi 41/98/AN, articles 57 à 91). Il s'agit de la gestion et de l'utilisation du domaine foncier national ; de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ; de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles ; de la planification et du développement économique ; de la santé et de l'hygiène ; de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation ; de la culture, du sport et des loisirs ; de la protection civile, de l'assistance et des secours ; des pompes funèbres et des cimetières ; de l'eau et de l'électricité ; des marchés, des abattoirs et des foires.

A l'aube des échéances 2003/2005 prévues dans la loi de Programmation pour la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural, un atelier national sur la commune rurale au Burkina vient marquer un pas important du processus de recherche action engagé depuis l'adoption des (TOD) en 1998. Tenu les 23 et 24 janvier 2003, cet atelier intervient après des études de base et des ateliers régionaux réalisés dans le cadre de la recherche d'un compromis sur un profil type de commune rurale au Burkina.

L'un des résultats essentiels de cet atelier propose l'engagement d'une décentralisation intégrale, dont la mise en œuvre pratique respectera le principe de progressivité. Dans cette option, le département constitue la porte d'entrée pour la création de communes rurales. Cela nécessitera une réorganisation du territoire actuel de sorte à avoir des espaces viables prenant en compte des critères sociologiques et économiques. Le détail de la mise en œuvre pratique reste à être précisé, mais il est ressorti de l'atelier la pertinence de fonder la définition d'espaces viables sur des études de terrain (et non à partir de décisions bureaucratiques).

Si l'atelier national constitue un apport important du processus de recherche action, il n'est cependant pas une instance décisionnelle. L'option qui en est issue sera soumise au Gouvernement pour approbation, avant éventuellement d'être transmise à l'Assemblée Nationale. L'on peut tout de même espérer que l'année 2003 voit la validation d'une option et même un début de mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural.

1.3 Le contenu de ce bulletin

Les problématiques abordées par la CND dans une dynamique de recherche-action reflètent l'ampleur de l'investigation en cours pour rendre la décentralisation opérationnelle, particulièrement dans sa dimension rurale. Cette investigation cherche à prendre en compte d'autres initiatives qui concourent également à enrichir la recherche-action engagée. C'est dire qu'au Burkina, la construction de la décentralisation s'inscrit dans un processus d'analyse plurielle des questions fondamentales. Cette démarche présente l'intérêt d'impliquer plusieurs acteurs au processus ; de sorte que les résultats finaux seront consolidés et portés par divers acteurs. Il est donc important que d'autres initiatives s'inscrivent dans la production de résultats qui viendront éprouver et renforcer ceux auxquels la CND² aura abouti.

Ce bulletin s'inscrit dans cette analyse des questions fondamentales. L'accent est mis sur l'accès à la terre et aux ressources naturelles, notamment pour les groupes ayant moins de poids dans le jeu politique, et les opportunités et les risques de la décentralisation rurale pour une gestion plus durable et équitable au niveau local. Les études, réalisées par des personnes ressources ayant

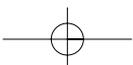
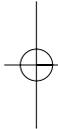
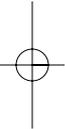
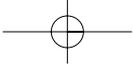
² La CND, rattachée au MATD en 2002, poursuit la prospective pour produire les résultats attendus en terme de proposition de projets de textes réglementaires et législatifs entre autres sur la commune rurale.

l'expérience du sujet, tentent d'apporter leurs réflexions à l'étape actuelle de l'extension du processus de décentralisation. Elles ont été discutées et critiquées pendant des débats organisés par GRAF en collaboration avec la CND en novembre 2002, qui ont regroupé plusieurs parties prenantes de la décentralisation au Burkina Faso. Les différents chapitres de ce bulletin abordent les thèmes suivants :

- Le premier chapitre *Quelle gestion des ressources naturelles pour le milieu rural ?* discute les leçons tirées des expériences locales de gestion des ressources naturelles et de la mise en œuvre de la Réorganisation Agraire et Foncière. La première partie de ce chapitre décrit quelques exemples de gestion des ressources naturelles communes, les règles d'utilisation mises en place, le système d'organisation, la police et le contrôle et, dans tout cela, le rôle de la RAF. Des conditions de base pour une gestion décentralisée ont été identifiées : elles comprennent l'autonomie dans l'élaboration des règles d'accès et d'utilisation, l'organisation, la possibilité de contrôle et la police, et l'accès aux redevances. Ce chapitre met en lumière les opportunités, les limites et les risques que le TOD présente au vu des dynamiques actuelles, mais aussi des stratégies prévisibles des acteurs en présence, compte tenu des enjeux autour de la gestion des ressources locales. Elle se concentre en particulier sur le risque de centralisation des prérogatives au niveau des provinces au détriment des dynamiques locales, étant donné les attributions des collectivités locales en matière de gestion des ressources naturelles. Ce chapitre recommande en conclusion un meilleur cadre juridique permettant d'améliorer la durabilité de gestion des ressources naturelles.
- Le chapitre suivant est intitulé : *La décentralisation rurale : quels risques et opportunités pour les éleveurs transhumants ?* Ils interpellent sur la capacité de construire une décentralisation dans le respect des diversités. La spécificité de l'activité pastorale caractérisée entre autres par des parcours sur des espaces importants pose une question pertinente : comment réussir la matérialisation des collectivités locales sans porter préjudice à cette activité socio-économique importante ? Cette question essentielle constitue l'un des points d'investigation de la recherche d'un compromis sur la commune rurale. Il s'agit surtout de sécuriser le foncier pastoral et de garantir la mobilité des troupeaux entre les parcours et les points d'eau. Il est important que les pasteurs soient représentés au sein la commune rurale et des instances locales de gestion des ressources naturelles. Ainsi, pour que le processus actuel de décentralisation soit une opportunité réelle pour la préservation et la sécurisation des espaces pastoraux, il est urgent d'accompagner les pasteurs dans le renforcement de leurs capacités de plaidoyer et de négociation.
- *Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations* décrit le processus de changement du statut des terres et tire quelques enseignements des processus en cours afin de mieux orienter les actions futures. La mise en œuvre de la décentralisation au Burkina Faso et ses réformes administratives conduisent

à l'organisation de l'espace en domaine urbain et domaine rural. Mais la restructuration des terres, communément appelée le lotissement, a des conséquences parfois néfastes sur les conditions de vie des populations rurales. Ces situations déplorables sont dues au fait que les populations ne sont pas associées au processus de restructuration à la base. Ce qui entraîne des frustrations diverses et conduit les processus, dans la plupart des cas, à des échecs. Les populations finissent par tout perdre, spoliées qu'elles sont de leurs terres de culture, leur principal outil de production. Les questions qui se posent aussi sont l'équité et la transparence dans la gestion des projets de restructuration. On constate que les conditions objectives et subjectives de la restructuration des communes rurales ne sont pas encore suffisamment mûres. Il vaudrait mieux laisser les conseils communaux se mettre en place pour que les populations décident en toute conscience du sort de leurs villages, dans le cadre de projets bien conçus, en vue de leur développement et de la mise en place d'un système de gestion transparente.

- Le dernier chapitre *Décentralisation en milieu rural : au commencement d'une nouvelle ruralité* pose la problématique de la spécificité des réalités rurales que l'extension de la décentralisation devrait prendre en compte, notamment les aspects culturels et d'identité. Au-delà du montage institutionnel et de l'organisation des élections, c'est toute une nouvelle culture de la ruralité qui est recherchée à travers la participation des collectivités rurales à la gestion des affaires qui les concernent et à la construction de la démocratie locale. Cette volonté politique ne peut devenir une œuvre de culture que si la vision des communautés rurales sur la décentralisation est prise en compte. La réussite de la décentralisation en milieu rural dépend de l'éducation civique de la population à partir des réalités du milieu de vie. Non seulement elle permet d'actualiser la tradition mais aussi d'envisager l'avenir. Une telle éducation permet à l'individu de se sentir un citoyen responsable et de servir utilement sa communauté.



2 Quelle gestion des ressources naturelles pour le milieu rural ?

Les leçons des expériences de la mise en œuvre de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) et les défis de la décentralisation

Daniel Thiéba

2.1 Introduction

Les ressources naturelles utilisées en usage commun sont à la base de la vie rurale au Sahel. Il s'agit notamment des ressources forestières – bois, produits de cueillette –, pastorales, fauniques, halieutiques et hydrauliques, qui présentent le plus souvent les caractéristiques suivantes :

- leur usage est commun et elles sont physiquement accessibles à tous les utilisateurs potentiels, et il est difficile et coûteux de les en exclure ;
- elles sont divisibles, limitées et soustractives : la consommation d'un utilisateur entraîne une diminution de la quantité totale restant disponible pour les autres.

Les recherches sur la gestion des ressources communes ont permis de dégager des principes constituant des conditions pour une gestion efficiente et durable par une institution locale (Ostrom, 1990) :

- l'autonomie dans la définition des règles d'accès aux ressources et d'exploitation ;
- l'autonomie dans la définition de règles organisationnelles ;
- le pouvoir de mettre en place des juridictions locales exerçant la police et infligeant des sanctions, avec au besoin l'appui d'autorités externes ;
- le pouvoir de prélever des redevances et des droits.

Une telle autonomie reconnaît la nécessité des cadres réglementaires, élaborés à l'échelle nationale et précisant les modalités et les limites de l'exercice de cette autonomie locale et des pouvoirs conférés aux institutions locales (McKean, 2000).

Toutefois les expériences de terrain révèlent que ces conditions sont rarement réunies au Burkina Faso, ce qui hypothèque une gestion durable des ressources. Cela découle des pratiques et logiques des différents acteurs, partiellement fondées sur les dispositions de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) et les interprétations qu'ils en font. Au Burkina Faso, la RAF a été promulguée comme loi pour répondre aux exigences d'une gestion équitable et durable du foncier et des ressources naturelles, promouvoir les investissements et les aménagements, pour accroître la productivité du secteur agropastoral, unifier les régimes fonciers divers et contradictoires, faciliter l'accès aux ressources naturelles, réduire les conflits fonciers, etc. Des textes complémentaires relatifs à son application ont été progressivement promulgués. Les Textes

d'Orientation de la Décentralisation (TOD) quant à eux tracent, entre autres, le cadre du processus de transfert des responsabilités aux collectivités locales, comme la gestion des ressources naturelles. Ils viennent ainsi soutenir la RAF.

La première partie de ce chapitre décrit quelques exemples de gestion des ressources naturelles communes, les règles d'utilisation mises en place, le système d'organisation, la police et le contrôle et, dans tout cela, le rôle de la RAF. La seconde partie analyse les enjeux posés par le TOD qui détermine la décentralisation en milieu rural. Elle met en lumière les opportunités, les limites et les risques tels que ces textes les présentent au vu des dynamiques actuelles, mais aussi des stratégies prévisibles des acteurs en présence, compte tenu des enjeux autour de la gestion des ressources locales. Elle se concentre en particulier sur le risque de centralisation des prérogatives au niveau des provinces au détriment des dynamiques locales, étant donné les attributions des collectivités locales en matière de gestion des ressources naturelles. Ce chapitre recommande en conclusion un meilleur cadre juridique permettant d'améliorer la durabilité de gestion des ressources naturelles.

2.2 Réflexion critique sur la RAF et les textes d'application

MANQUE D'AUTONOMIE DANS LA RÉGLEMENTATION DE L'ACCÈS AUX RESSOURCES NATURELLES

Une contrainte importante de la RAF est qu'elle ne reconnaît pas les droits coutumiers sur les ressources naturelles. Les acteurs externes à la localité ont accès à l'exploitation des ressources parce qu'ils bénéficient de permis ayant fait l'objet d'autorisation par l'administration centrale, mais octroyés indépendamment de l'avis des autorités locales du village.

Ressources forestières

Dans le cas des ressources forestières, cela donne la possibilité légale pour tout détenteur de ce permis de procéder à l'exploitation des lieux ou des espaces. En outre, il est demandé aux autochtones de se prémunir de permis de coupe, sans lesquels ils s'exposent à des sanctions. Ainsi, on se trouve dans une situation où les bénéficiaires et les gestionnaires de la ressource ne peuvent réguler l'intensité d'exploitation, ni même les modalités définies localement, étant donné qu'ils n'ont pas le pouvoir légal d'exclure d'autres utilisateurs ou de les soumettre à leurs conditions. La RAF et les dispositions relatives aux permis de coupe donnent encore ce pouvoir à l'Etat, à travers les services forestiers et les articles précités. Ce droit, pourtant légal, est souvent vivement critiqué et remis en cause au niveau local, pour deux raisons majeures : d'abord, il n'est pas négocié en concertation avec les communautés de base qui, de fait, n'en subissent que des retombées négatives ; ensuite, il ne spécifie pas l'aire de coupe, interférant ainsi avec l'exercice des autres droits fonciers coutumiers et réglementaires mentionnés plus haut (Padlos, 1997). Ainsi, la maîtrise foncière locale est violée par des droits de coupe permettant l'accès aux ressources du terroir sans le consentement des institutions locales, même celles légitimement mises en place pour la gestion des ressources naturelles. La surexploitation des ressources forestières, la dégradation des berges, etc. proviennent de la

difficulté qu'éprouvent les populations locales à faire respecter leur réglementation vis-à-vis d'utilisateurs tiers.

La pêche

La même situation existe concernant la pêche. Dès lors qu'il est muni d'une autorisation, tout ressortissant burkinabé a la possibilité, selon le code de la pêche, d'exploiter les ressources dans une région donnée, indépendamment de l'avis des utilisateurs locaux déjà installés. Le code relatif aux pêches artisanales et villageoises aboutit à ce qu'elles aussi sont perturbées du fait de ces dispositions³. Le fait que les autorisations de pêche soient délivrées par les autorités étatiques ôte toute possibilité de régulation et de contrôle au niveau local, dans le contexte actuel.

Les services de la pêche ne disposent pas d'un système d'information suffisamment fiable pour apprécier l'état des ressources halieutiques et en réguler l'accès en conséquence. Ils ne sont pas en mesure de faire appliquer la réglementation. Ces autorisations conduisent à une situation de libre accès à la ressource, puisque tout détenteur en a potentiellement le droit. Le traitement du dossier au niveau centralisé du ministère reste aussi en inadéquation avec les implications de la décentralisation et des rôles dévolus à l'Etat⁴. Les groupements de pêcheurs doivent disposer du pouvoir de coopter ou de refuser l'accès à un périmètre aquatique selon des critères clairs concernant le potentiel halieutique, les besoins de son renouvellement et le nombre d'exploitants opérant déjà, à défaut de quoi il y a des risques de surexploitation.

A Malou (voir encadré 1), les diverses techniques de pêche portent en germe des conflits violents. Les utilisateurs d'une ressource commune aux frontières définies doivent avoir le pouvoir de coopter ou de refuser l'accès à un périmètre aquatique selon des critères retenus et clairs relatifs au potentiel halieutique. Il s'agit des indicateurs définis ci-dessus : nombre d'exploitants opérant déjà, besoin de renouvellement du potentiel halieutique à défaut de quoi il y a des risques de surexploitation, ou les pratiques de pêche non conformes aux normes locales. Le groupement des pêcheurs de Malou révèle l'afflux de pêcheurs externes en période de pointe et pratiquant la pêche avec des niveaux d'expertise inégaux et des équipements souvent non conformes aux normes techniques établies par les services des Eaux et Forêts. Cette hétérogénéité exprime des intérêts bien différents.

Cette situation se double d'une absence de contrôle sur le nombre de prises de telle sorte qu'à certaines périodes, il y a surexploitation. Suivre et contrôler le respect des règles édictées par le service des pêches nécessite un corps important d'agents compétents, motivés et régulièrement présents sur le terrain. L'observation indique que cela n'est pas le cas. Le service des Eaux et

³ Articles 184 à 187.

⁴ N'ayant pas disposé des types de contrats entre l'Etat et le concessionnaire, il ne nous a pas été possible d'avancer dans notre réflexion critique.

Encadré 1 : Malou

Le village de Malou est situé dans la province du Sanmatenga (centre nord du Burkina Faso). La construction du pont-retenue sur le fleuve Nakambé a entraîné des changements importants dans l'organisation de la pêche sur le Razinga. Essayons d'en préciser les contours. Depuis les années 1980, la pêche artisanale sur le fleuve s'est transformée en une affaire commerciale forte rentable. Le groupement des pêcheurs de Malou compte 50 membres, mais plus de 100 pêcheurs se retrouvent sur le plan d'eau en période de pointe. Les différentes personnes qui pratiquent la pêche viennent avec des niveaux d'expertise très différents, et avec des degrés différents d'engagement personnel vis-à-vis de la localité de Razinga, des ressources halieutiques et de son environnement physique. De plus, l'équipement utilisé est souvent non conforme aux normes techniques du service des Eaux et Forêts. Il y a donc non seulement un nombre accru de pêcheurs sur le plan d'eau, mais aussi une large gamme d'approches professionnelles. Ces différences, de plus en plus difficilement maîtrisables par les acteurs locaux, peuvent avoir des effets néfastes sur la production de pêche. Par exemple, l'utilisation des filets à petites mailles freine la reproduction des poissons, en capturant davantage de petits poissons avant maturité (Padlos, 1997).

Forêts n'est évidemment pas en mesure de faire appliquer et respecter ses propres réglementations en matière d'exploitation de la ressource.

Il apparaît logique que les pêcheurs exploitant des plans d'eau donnés bénéficient d'une concession⁵. Le cahier des charges doit également rester souple pour permettre un pouvoir suffisant dans l'élaboration de règles locales qui, bien entendu, devront tenir compte des dispositions générales définies au plan national. C'est la condition d'une gestion efficace des ressources halieutiques, non seulement pour la pêche à usage domestique, mais également pour la pêche principalement destinée à la commercialisation.

Dans la perspective d'une Gestion des Ressources Naturelles (GRN) préservant celles-ci à long terme, aucune disposition administrative ne peut à elle seule s'imposer aux ressources d'une communauté, sans que cette dernière ne donne son accord, et sans que la transaction ne donne lieu à des compensations. Toutefois, il est probable que, dans le cadre de l'aménagement du territoire, l'Etat décide de classer des ressources et de les soustraire à tout usage même aux communautés pour des raisons d'utilité publique et pour en assurer une gestion durable.

MANQUE D'AUTONOMIE AUTOUR DES RÈGLES D'EXPLOITATION ET DE GESTION

Si l'on assiste à l'émergence de conflits souvent violents, une des raisons de base tient à l'interprétation différente de la RAF par les uns et par les autres, selon la position qu'ils occupent. Bien souvent, les allochtones se fondent sur la RAF ou, tout au moins, sur l'interprétation qu'ils en font. Cela tient également à la disharmonie entre les instances de gestion des conflits. Sans règles élaborées

⁵ Telle celle prévue dans le chapitre 3 de l'arrêté ministériel. Toutefois, il ne faudrait pas exclure les périmètres aquacoles d'intérêt économique.

Encadré 2 : Kadomba

Village bobo, Kadomba est situé à environ 50 km de Bobo-Dioulasso dans la province du Houet, de la zone ouest du Burkina Faso. A l'instar de nombre de villages, Kadomba connaît une présence significative de migrants dont la proportion serait supérieure à celle des autochtones. La croissance démographique et les migrations ont abouti à une réduction importante des disponibilités foncières, faisant de la terre à la fois un objet de compétition et un lieu d'affrontements divers. On distingue deux grands types de conflits : l'un oppose autochtones et migrants et l'autre agriculteurs et éleveurs.

Les conflits entre autochtones et migrants ont trois causes principales : les débordements et les « violations » des limites des superficies affectées par les premiers à l'usage des seconds ; l'exploitation abusive de terres sans autorisation ; et les refus des migrants de rendre à l'autochtone, ou au prêteur, la superficie à eux affectée, acte considéré comme une violation du contrat initial qui stipule un retour de prêt immédiat en cas de besoin exprimé par le détenteur de droit coutumier d'appropriation. La réduction des disponibilités en terres et les conflits multiples ont eu pour conséquence, de part et d'autre, de raidir les positions et d'exacerber la tension sociale. Les autochtones, détenteurs de droit d'appropriation, refusent de plus en plus d'accorder des droits d'usage, contestent et dénoncent ceux déjà accordés, tandis que les migrants, dans un acte de survie, « s'arc-boutent » sur les droits à eux concédés.

Les chefs de lignage et chefs de terre, dont les arbitres donnaient la priorité aux droits du gestionnaire coutumier de la terre, étaient suspectés et, par conséquent, non suivis par les migrants. L'autorité administrative (préfet), qui, elle, accordait la préférence au droit d'exploitation, conforme à l'esprit de la RAF, voyait ses décisions contestées par les autochtones. Contestations pour contestations, les institutions de régulation foncière et administrative se trouvaient ainsi débordées.

Dans les conflits entre agriculteurs et éleveurs, ces derniers sont soit des transhumants, soit des communautés d'éleveurs venues s'installer récemment sur le terroir de Kadomba ou dans des terroirs voisins. Les conflits sont essentiellement liés aux dégâts causés dans les champs des agriculteurs, qui résultent, d'une part, du manque de voies d'accès aux ressources en eau pour le bétail et, de l'autre, du refus des autochtones de créer des pistes à bétail et des voies d'accès (Grefco, 1998).

localement et ayant une légitimité locale, il n'est pas possible de surmonter un tel écueil, car, au sein de l'espace d'une communauté villageoise, les règles coutumières sont reconnues.

A Kadomba, antérieurement, les conflits entre autochtones et allochtones s'expliquaient par l'absence de règles élaborées par les premiers, négociées et acceptées par les seconds. Cette situation suscitait bien des conflits que l'on observe d'ailleurs dans de nombreux villages environnants. C'est en réussissant à se doter de règles locales, compatibles avec les préoccupations des pasteurs, que la quiétude a pu revenir à Kadomba (encadré 2).

La loi définit quelques espèces protégées et des pratiques interdites dans l'optique d'une gestion des ressources naturelles, ainsi que des dispositions à prendre pour le passage de transhumants, etc. En dehors de ces dispositions, il convient de laisser la possibilité aux instances locales d'énoncer dans le détail les règles d'utilisation des ressources et de séjour provisoire d'acteurs

Encadré 3 : La CVGT de Kadomba

Créée officiellement en 1998, la CVGT est l'organe fédérateur des structures existantes dans le village de Kadomba. Elle a été mise en place à la suite d'un processus de concertation interne entre les différents groupes sociaux avec l'appui d'un projet. A Kadomba, les activités de formation ont permis le développement de capacités locales (tenue des comptes, gestion, secrétariat) qui facilitent le fonctionnement de la CVGT, les relations avec l'administration. La transparence dans la tenue des comptes constitue également une base de confiance.

La CVGT de Kadomba a une structure double : un bureau exécutif composé de 10 membres, qui est l'expression des grandes préoccupations du village, et un comité composé des responsables de chacun des 25 comités spécifiques déjà existants, recensés dans le village. Les migrants y sont représentés par les responsables de leurs comités de quartiers, ainsi que les femmes. Pour gérer efficacement les activités, un ensemble de commissions spécialisées ont été mises en place. Chaque commission de la CVGT propose des règles qui sont ensuite discutées et adoptées par les villageois. Ces règles intègrent également les modalités de gestion des conflits. Les services techniques n'interviennent pas dans l'élaboration des règles, mais ils vérifient leur conformité à des textes généraux relatifs à la gestion des ressources naturelles (Codes de l'environnement). La reconnaissance de ces règles par la Préfecture, ainsi que des dispositions locales de prévention et de gestion des conflits, ont permis d'assurer pour l'ensemble des acteurs une sécurisation foncière et une gestion réussie des ressources naturelles servant d'exemple (Grefco, 1998).

« étrangers », transhumants et éleveurs par exemple, les restrictions spécifiques tenant compte de la situation du terroir, les sanctions, etc. L'établissement de ces règles devrait se faire sur une base négociée, entérinée par les autorités publiques (préfectorales).

L'AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DE RÈGLES ORGANISATIONNELLES : LE CAS DES CVGT

La Commission Villageoise de Gestion de Terroirs (CVGT) est l'organe villageois légalement reconnu pour la gestion des affaires locales et des ressources naturelles ; elle a progressivement été mise en place par les intervenants et les autorités administratives⁶ depuis une certaine période de temps (voir encadré 3). L'arrêté sur les CVGT a été promulgué avec le souci de réglementer le cadre légal de reconnaissance des structures villageoises de gestion des ressources naturelles et du foncier. Conformément à l'arrêté, les agents de développement ont pour objectif de mettre en place, en bonne et due forme, des CVGT répondant à l'ensemble des critères définis. Ils le font dans le respect strict et dans l'application des dispositifs de la RAF. Mesurer le succès des opérateurs privés au nombre de CVGT créées ou encore de CVGT ayant élaboré des plans se révèle inopérante. La multiplication des CVGT correspond à la convergence de deux objectifs : celui de villages désireux de mettre en

⁶ La création de CVGT a reçu l'appui du Programme National de Gestion du Terroir (PNGT) qui a pour objectif l'appui au développement local au Burkina Faso et qui est impliqué aussi dans la préparation de la décentralisation rurale.

place des structures conformes à la législation, celui des opérateurs soucieux de démontrer leur aptitude à faire émerger des structures locales.

L'arrêté instituant la CVGT donne des détails concernant les règles d'organisation. Pourtant, il faut considérer que les communautés villageoises disposent déjà de construits organisationnels, présentant quelquefois des faiblesses. La configuration sur le terrain est hétérogène selon l'histoire, les expériences et la culture de chacun des villages. Pour un nombre important d'entre eux, il existe déjà des autorités, des instances coutumières légitimement reconnues par la majorité de la population et habilitées à promulguer les règles, à prévenir ou gérer les conflits, le plus souvent d'ailleurs en concertation avec d'autres acteurs comme les chefs de lignage, ou les responsables des groupements déjà existants. Bien que les formes d'organisation existantes aient l'atout de la légitimité, elles présentent aussi des faiblesses. Elles se résument comme suit : procédures formelles et reconnues de désignation des responsables, précision et répartition des prérogatives, possibilité de renouvellement des responsables généralement inamovibles vu les considérations coutumières, tenue transparente des comptes, tenue d'une mémoire écrite – importante dans le contexte moderne actuel –, possibilités de recours et obligations des responsables.

La réglementation représente aux yeux des acteurs villageois une disposition à laquelle il faut s'adapter afin de bénéficier de la légalité et profiter ainsi de toutes les opportunités que cela implique, l'accès aux ressources financières des projets et des pouvoirs publics notamment. En cherchant à bénéficier des possibilités offertes par la réglementation officielle, les acteurs villageois – encouragés en ce sens par les intervenants techniques – ont quelquefois abouti à la création de structures parallèles, l'une légale, en conformité avec l'arrêté instituant la CVGT, l'autre légitime et disposant du véritable pouvoir de décision. A Manga-Est par exemple (zone d'intervention du Programme de Développement Local de Zoudweogo (PDL/Z), le projet a installé une CVGT⁷. En fait, les personnes chargées, en son sein, du règlement des conflits tiennent leur autorité du chef de village. Pour toute opération importante de gestion des terres, comme par exemple la parcellisation et l'attribution de terres dans la zone de réserve, l'initiative revient au chef de village.

Dans la majorité des situations, toutefois, il existe un système hybride qui, pour l'extérieur, présente ce qui est conforme à la loi. Ainsi, en théorie, il y a les prescriptions de l'arrêté, mais en fait, les formes organisationnelles et de prise de décisions tiennent compte du contexte socioculturel et de l'histoire de la localité. Cette situation reste porteuse d'ambiguïtés et de conflits entre autorités. Les formes anciennes présentent, à bien des égards, des insuffisances

⁷ Par ailleurs, la démarche actuelle n'autorise plus les projets à mettre en place les CVGT. Les récentes réflexions menées avec le PNGT tendent à donner cette prérogative aux Cadres de Concertation Technique Provinciale (CCTP) qui peuvent créer des commissions pour le faire. Ils ont contacté des opérateurs privés pour établir les CVGT et des centaines de CVGT ont été créées en 2002.

de la représentation des différentes catégories sociales et de la participation des villageois à la prise de décisions. Sans vouloir les réhabiliter, force est de reconnaître que c'est sur l'expérience locale qu'il faut construire le neuf, afin de se donner une possibilité d'appropriation locale. Certaines interprétations de la RAF admettent le rôle que les autorités traditionnelles villageoises ont à jouer.

Par exemple, dans l'une des zones d'intervention du PNGT dans la province du Houet, une étude démontre l'existence jusque-là d'une « structure traditionnelle qui a toujours fonctionné depuis la création des villages. Il s'agit du conseil des sages appelé *candè* ou *yèlèprè* en langue bobo, avec, comme responsables, le chef de terre et les autres membres, à savoir les chefs de lignage, les notables et les surveillants de la brousse qui sont des jeunes initiés par les rites de passage... ». La composition et le mode de fonctionnement – la prise de décisions de ces conseils – était bien spécifique (MESSRS, 1999). Cette étude révèle aussi la difficulté d'extension des CVGT, ce qui risque de conduire à une création décrétée afin d'atteindre les objectifs. Constatant leur non-fonctionnalité, les auteurs invitent à en tirer les leçons, tout simplement, afin de les adapter.

Toute organisation solide et efficace se construit à partir de l'expérience locale en la matière, y compris du leadership. Les formes d'organisation locale obéissent à un certain nombre de principes communs, mais leur traduction locale empruntent aux traditions et à l'expérience locales. Vouloir gommer cela en plaquant un modèle se révèle contre-productif. Pour la loi, parvenir à réconcilier légitimité et légalité est une condition pour tirer tout le parti de la créativité organisationnelle locale. L'autonomie organisationnelle conditionne l'appropriation des règles institutionnelles et la créativité en fonction des contextes et spécificités locales. Une réglementation tatillonne ne donne pas cette possibilité.

En la matière, il convient de déterminer des règles constitutionnelles générales et de laisser les acteurs aller dans les détails de l'organisation, comme par exemple la composition et l'appellation du bureau, la détermination des commissions, les tâches et responsabilités du bureau, des structures et des commissions, etc. L'expérience révèle que ces structures sont faiblement appropriées, ce qui se traduit par un faible intérêt, une faible capacité de mobilisation et une durabilité précaire (MESSRS, 1999).

Ces dispositions constitutionnelles doivent pouvoir s'assurer de la légitimité, de la transparence dans les règles de gestion et de désignation des responsables. Cette souplesse permet des adaptations et des innovations organisationnelles. Ce sont souvent elles qui marchent, qui se révèlent efficaces, sans être connues parce que suspectées de ne pas être conformes à la légalité, tatillonne et encombrante. Il faut admettre des textes de portée générale, quitte à ce que localement certaines adaptations soient faites en gardant l'esprit de la règle. Le terme de CVGT semble être de plus en plus reconnu comme générique ; ce sont les fonctions assumées qui importent selon l'interprétation qu'en font certains responsables qui admettent que des institutions ayant les fonctions d'une CVGT, sans en porter le nom, soient reconnues comme telles sur le plan légal.

LES RÈGLES DE POLICE, DE CONTRÔLE ET D'APPLICATION DES SANCTIONS

Les mesures de protection de l'environnement ne précisent pas les rôles de l'administration, des futures collectivités locales décentralisées ou des communautés villageoises. Faute de cela, il y a un risque de substitution : une immixtion intempestive des autorités publiques dans le contrôle, comme cela se pratique souvent. Cependant, la plupart des expériences indiquent que les pouvoirs publics n'ont pas les capacités d'identifier et de sanctionner les contrevenants. Même lorsqu'ils sont saisis, des « arrangements » multiples permettent au contrevenant de s'en tirer et souvent de poursuivre ses pratiques répréhensibles. C'est ainsi qu'à Malou, en dépit de la réglementation et des normes officiellement édictées, de nombreux pêcheurs continuent leurs pratiques illégales.

En ce qui concerne les différends fonciers, la multiplicité des instances d'arbitrage et leur non-articulation constituent des facteurs défavorables à leur gestion, condition d'une gestion efficace des ressources naturelles. Les structures administratives (préfectures), qui appliquant effectivement le principe de subsidiarité, ne sont pas nombreuses. Ce principe veut que les communautés de base soient investies des responsabilités au niveau le plus décentralisé possible, ce qui implique de reconnaître l'instance locale d'arbitrage. Lorsque cela a été le cas, l'autorité des instances locales s'est vue renforcée.

Les textes de la RAF doivent reconnaître explicitement aux instances locales, telles les communautés villageoises et les associations d'usagers, légales et légitimes, le droit de traiter des différends, comme d'ailleurs cela se fait quotidiennement. Lorsque l'une des parties n'est pas satisfaite de la sentence, le rôle de l'administration et de la force publique est d'aider à l'application de la sanction si elle se révèle conforme aux règles dont se sont dotées légitimement les collectivités locales, sous réserve, bien entendu, que celles-ci aient été au préalable approuvées par la Préfecture et donc qu'elles soient conformes à l'esprit de la RAF.

A Kadomba, les règles et les modalités de sanction sont élaborées par les populations locales à travers la CVGT. Ce sont des acteurs locaux qui jouent le rôle de police. Dans ces conditions, on a pu observer une diminution importante des pratiques « illégales ». Toutefois, pour de nombreuses autorités préfectorales, la possibilité de prononcer des sanctions et de les appliquer relève des autorités publiques. Cette vision et sa mise en pratique révèlent que les agents de l'administration en contact direct avec les villages n'appréhendent pas les rôles qui doivent être ceux de l'Etat dans un processus de décentralisation et de gestion commune des ressources naturelles.

Sans aucun doute les prérogatives des structures locales devraient être précisées sans équivoque. Toute tentative de faire fixer ces règles et d'interpréter la RAF selon qu'elles arrangent tel ou tel acteur ne peut qu'affaiblir l'autorité des communautés locales. Or, on a souvent assisté à l'immixtion des autorités préfectorales dans la gestion de certains conflits, remettant en cause des

décisions données par les autorités locales ou les CVGT. Cela intervient lorsque les autorités préfectorales ne se réfèrent pas aux règles légitimement élaborées, en essayant d'interpréter ou de tordre les textes, d'autant plus que les pratiques de corruption prolifèrent également. Le cas de Kadomba, là encore, est illustratif, dans le sens où les autorités préfectorales ont eu à entériner selon la réglementation édictée par la CVGT, après une concertation interne ayant pris en compte les intérêts de chacun des groupes d'acteurs en présence.

LES REDEVANCES

L'existence de redevances est cruciale pour la communauté villageoise et les associations d'usagers. Ce sont elles qui leur permettent de faire face aux coûts de fonctionnement des structures locales, notamment la police, et d'effectuer les investissements collectifs indispensables. Sans l'existence de telles ressources et d'une capacité de gestion transparente correspondante, il est difficile d'aller vers une gestion des ressources naturelles efficace. A Kadomba, ce sont les recettes directement collectées par la CVGT qui permettent de faire face aux frais de fonctionnement divers et aux aménagements.

Les taxes (droits d'exploitation, redevances, amendes, etc.) s'appliquant dans le cadre de l'exploitation commerciale des ressources naturelles doivent aller aux collectivités locales décentralisées. Sans cela, elles seront privées de ressources financières et de toute capacité d'exercer leurs compétences. Ceci implique qu'il ne saurait y avoir de rigidité dans la définition de ces taxes, pour plusieurs raisons tenant compte du contexte et de la spécificité locale. Par exemple, l'état de la ressource et le souci de décourager des exploitants externes peuvent conduire à des redevances élevées. Les TOD l'ont reconnu. Par conséquent, la fixation centralisée, telle quelle est préconisée dans les textes⁸, ne donne pas de souplesse pour s'adapter au contexte. En outre, les redevances doivent être payées directement auprès de la collectivité locale ou de la communauté villageoise. Les articles 50 à 53 du code des forêts doivent être revisités en conséquence.

2.3 Portée et limites des textes relatifs à la décentralisation

La loi prévoit la création de collectivités locales en milieu rural. Deux catégories sont considérées : (i) Les communes rurales qui concerneront les chefs-lieux de départements et quelques gros bourgs non érigés comme tels ; (ii) Les provinces qui seront dotées d'un conseil provincial. Selon le TOD, les collectivités locales sont perçues et définies comme les cadres institutionnels qui devront assumer efficacement la gestion des affaires locales et la gestion des ressources naturelles. Le transfert des prérogatives des autorités étatiques, impliquant la révision de certains textes de la RAF, aux collectivités locales en milieu rural pourrait favoriser une gestion plus réussie des ressources

⁸ Par exemple article 64 du code forestier.

naturelles. Toutefois, la réussite des initiatives dépendra du transfert effectif aux communautés qui gèrent ces ressources, selon le principe de la subsidiarité. Or les textes actuels présentent un potentiel évident par le transfert des prérogatives mais aussi des risques qui méritent d'être bien appréhendés.

LES RISQUES D'UNE CENTRALISATION À L'ÉCHELON PROVINCIAL

Les conseils communaux et les conseils provinciaux auront pour compétence la gestion des affaires locales. Celles-ci incluent la protection de l'environnement, la prise de mesures en vue de supprimer la pollution et les nuisances, et d'assurer la protection des forêts provinciales. Les TOD définissent des compétences à transférer aux collectivités locales, mais ils sont muets sur un certain nombre de prérogatives comme la fixation et la collecte des redevances, le contrôle et la collecte des amendes, les autorisations en matière de chasse et de pêche. Cela limite les influences externes dans la gestion des ressources, mais il faut relever que ce respect est bien souvent lié à la force des associations locales d'usagers.

De la même manière, les prérogatives des communautés locales dans la sélection des entreprises, lorsqu'elles sont effectuées sans implication suffisante des acteurs villageois concernés, et en l'absence d'un agent communal adéquat, se sont souvent traduites par des pratiques peu efficaces de gouvernance. Lorsque l'on imagine les enjeux économiques et de pouvoir que représentera la gestion des ressources naturelles pour les collectivités locales, le risque existe qu'elle soit peu conforme aux intérêts des usagers et à la durabilité des ressources dans bien des situations, quand on sait la nature de la composition des conseils ruraux à venir et les pressions qui vont peser sur eux (Lavigne Delville, 2002). Ces pressions sont de deux types : externes – les autorités des partis et les exploitants professionnels des ressources naturelles – ou internes – les exigences de l'entretien d'une clientèle locale. Les mécanismes de corruption s'exprimeront dans bien des communes aux échelons locaux, au détriment des exigences d'une gestion durable des ressources. Ceci évoque en outre les interférences politiciennes susceptibles de reproduire au niveau local les stratégies de la « politique du ventre » (Bayard, 1991), résultant en une sorte de déconcentration des pratiques de corruption. Les antécédents de la gestion des parcelles par les communes urbaines invitent à bien appréhender ces risques. Les nouvelles prérogatives assignées aux collectivités locales ne suppriment pas les pratiques décriées au niveau national ; tout en constituant une avancée à soutenir, elles ne conduisent pas nécessairement à une meilleure gouvernance, si les mécanismes de contrôle et de participation à la prise de décision et à l'information ne sont pas renforcés.

D'autres facteurs rendront difficile l'implication des collectivités locales, telles qu'elles sont conçues par les TOD, dans la gestion des ressources naturelles. Couvrant une superficie plus vaste, les provinces, qui devront gérer l'essentiel des formations forestières, auront à faire face à une diversité accrue de ressources, de modes d'exploitation ainsi qu'à une grande hétérogénéité des acteurs locaux. Les mécanismes de prise de décisions sont alourdis, avec des

conséquences inévitables : longueur et lourdeur des processus de prise de décisions, difficulté de modification et d'adaptation constante des règles en fonction du contexte, comme la spécificité locale et la situation conjoncturelle. L'étendue des provinces et le nombre de villages concernés ne pourraient que compliquer la gestion durable des ressources naturelles par la collectivité locale provinciale. La diversité et la spécificité de certaines localités, y compris au sein d'une même province, exigent des règles adaptées au contexte en fonction duquel elles peuvent être révisées. Cela ne peut être envisagé à l'échelle de la province. Il y a un danger évident qu'en s'arrogeant ce droit, les collectivités ne centralisent des droits exercés par d'autres institutions, sans disposer des attributs pour une gestion efficiente.

LE DÉCOUPAGE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Une critique approfondie des TOD suggère qu'aurait pu être considérée l'option consistant à ériger en communes rurales non pas les provinces mais plutôt des entités villageoises présentant des affinités culturelles et historiques, des ressources similaires ou communes exploitées ou partagées étroitement par les populations concernées. De taille modeste et à portée des acteurs villageois, en conformité avec les différentes formes de leadership local, tout en constituant des entités viables économiquement, ces communes rurales pourraient servir plus facilement de points d'appui pour la gestion des ressources naturelles ou leur délégation à des niveaux plus réduits, sur la base de la connaissance des acteurs, de la facilité du suivi, de l'accessibilité des conseils communaux (voir encadré 4).

La taille de la province apparaît très large, comme unité spatiale et cadre de partenariat, de négociation avec les dynamiques locales à l'échelle villageoise et inter-villageoise. Les collectivités provinciales en particulier, tout en conservant leurs prérogatives, devraient se cantonner à traduire au niveau local les orientations et les objectifs définis sur le plan national, laissant la gestion quotidienne des ressources aux communautés villageoises, inter-villageoises et aux associations d'usagers, comme cela se pratique actuellement. Leur responsabilité devrait être de suivre et superviser les engagements des différentes institutions locales, de veiller au respect des contrats, de prendre les dispositions qui s'imposent (appui à l'application des règles locales en cas de besoin, arbitrage, sanction en cas de non-respect des engagements...) car elles sont en définitive comptables devant l'Etat.

Les associations d'usagers s'étendent quelquefois sur plusieurs villages ; elles pourraient même se situer à l'échelle de plusieurs provinces comme dans les cas des ressources pastorales, halieutiques ou hydrauliques. Une association d'usagers située au sein de l'espace d'une seule collectivité locale minimise les coûts de transaction et de négociation. Par conséquent, il serait approprié que les frontières des collectivités tiennent compte de l'espace couvert par une ressource naturelle donnée et, bien souvent, par les associations ou structures inter-villageoises préexistantes. Cela inviterait à revoir le découpage des provinces. Dans l'hypothèse où les coûts de réalisation de cette condition

Encadré 4 : La question du découpage dans la zone d'Aménagement des Vallées des Volta (AVV)

Les « unités de développement » de la zone AVV dans le plateau central indiquent que les acteurs locaux ont une tradition d'organisation commune, des investissements collectifs (infrastructures) et des ressources similaires. Ils revendiquent même souvent cet espace comme cadre de mise en place de la structure locale aussi souvent que l'occasion leur en est donnée. Les infrastructures communes déjà existantes, la connaissance mutuelle et la similarité de la situation les incitent à se retrouver dans des formes d'organisation antérieurement existantes et créées par l'intervenant. De surcroît, leurs rapports avec d'autres villages riverains dirigés par les chefferies coutumières sont empreints de méfiance à cause des revendications incessantes sur leurs espaces « rattachés » au territoire coutumier de ces villages. On voit bien que la pertinence de l'échelle locale est variable et que les projets ont laissé des marques qui influent sur la vision que les acteurs s'en font.

s'avèrent élevés, une ou plusieurs collectivités provinciales auraient à transférer les droits de gestion.

LA DÉLÉGATION : UN IMPÉRATIF

La RAF reconnaît les compétences des collectivités locales décentralisées en matière de GRN. Plus réaliste que les TOD, elle souligne la possibilité de transfert des droits, sur la base d'un contrat, aux communautés villageoises ou inter-villageoises. Il s'agit d'une avancée importante dans le cadre de la GRN. Toutefois, le terme « possibilité » utilisé par la loi pour mentionner le transfert aux communautés villageoises et aux associations d'usagers n'est pas suffisamment contraignant. Il laisse la porte ouverte à la bonne volonté des élus locaux, à l'interprétation qu'ils pourraient faire des conditions pour ce transfert. Ceci rend possible un « centralisme exercé par les conseils des communes rurales », en négation du principe de la subsidiarité, principe fondamental pour une GRN. La loi doit être formulée et mise en œuvre de telle sorte que les pratiques existantes soient considérées, respectées et soutenues.

Partant du principe de la subsidiarité et des avantages qu'il comporte, la loi devrait même stipuler que la collectivité locale a obligation de le faire, si les bénéficiaires – communautés villageoises ou association d'usagers – réunissent un certain nombre de conditions. Parmi ces critères, on peut prendre en compte une implication préexistante et constatée dans la gestion de la ressource considérée, la légitimité et la légalité de la structure de gestion proposée, l'existence des dispositions comptables et la preuve des aptitudes minimums pour une gestion transparente. Ces communautés villageoises et associations d'usagers ne peuvent acquérir véritablement ces droits d'appropriation, et le sentiment de « propriété qui en découle », si ce sont les conseils des collectivités locales qui disposent du pouvoir de décisions sur les questions essentielles de la GRN, comme l'accès aux ressources par tiers, les règles d'exploitation, l'exercice du contrôle, la gestion des conflits. Si ces rôles ne sont pas transférés aux institutions de gestion déjà existantes, on assistera à la perturbation et à la dégradation des ressources.

La loi, à travers les TOD, donne la possibilité aux associations d'usagers d'obtenir des communes rurales les prérogatives en matière de gestion. Au regard de sa légitimité en matière de gestion des affaires de la collectivité, elle a la liberté de le faire ou de ne pas le faire. Pourtant, si des conditions minimums (attribut minimum d'une institution de gestion des ressources naturelles) sont réunies, la commune ne doit pas pouvoir s'y opposer. Il en est de même des structures villageoises qui sont à même de remplir ces attributs. De cette façon, l'espace qui sera géré par le conseil de la communauté rurale sera celui dont les droits de gestion n'auraient pas été transférés à une association locale ou à une structure villageoise et inter-villageoise. Comme on l'a déjà indiqué, il subsiste toutefois un risque bien réel de faire reposer la mise en application du transfert, l'interprétation de cette loi, sur la bonne volonté des élus locaux, pour lesquels les procédures doivent être clarifiées.

Une autre situation possible est l'annulation qui pourrait résulter d'un manquement au contrat, comme, par exemple, la dégradation des ressources contrairement aux objectifs convenus, des conflits ou la partialité des comités de gestion locaux, les abus de pouvoirs de responsables des comités, etc. De telles dispositions constituent des garde-fous pour poser des limites aux risques de « gestion non équitable ou dangereuse » au niveau local. En prescrivant à la collectivité locale l'obligation de déléguer des droits, lorsque des critères prédéfinis sont réunis, la décentralisation ne perturberait pas les dynamiques et les initiatives existantes, mais leur apporterait une caution. En ce sens, il conviendrait d'indiquer sans ambiguïté que les associations exerçant déjà ce type de prérogatives continueraient à le faire.

UNE OUVERTURE VERS LES CONVENTIONS LOCALES

Il existe quelques expériences d'associations locales d'usagers légitimement constituées et gérant déjà des ressources naturelles. Elles ont mis en place des conventions locales ou des règlements locaux plus ou moins formalisés, résultat d'une concertation entre acteurs. Peu d'entre elles les ont enregistrés auprès des administrations locales. Bien qu'elles soient en nombre très limité – pour celles qui sont connues des « développeurs » –, elles ont acquis une expérience certaine et démontré leur potentiel. Il serait logique que le processus de décentralisation vienne soutenir de telles initiatives, en leur reconnaissant le droit, la légalité de poursuivre leurs activités, sous réserve que d'autres utilisateurs ne soient pas systématiquement exclus et que les objectifs spécifiques de préservation de la ressource soient poursuivis. Les règles locales gardent la marque des rapports sociaux locaux qui sont inégalitaires et excluent parfois certaines catégories sociales, comme les migrants, les femmes, les éleveurs dans plusieurs localités où ils sont minoritaires. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de veiller à la conformité des règles avec les valeurs républicaines, de vérifier donc que celles-ci ne soient pas transgressées dans ce qu'elles ont d'essentiel : l'équité et l'égalité.

Souvent, les associations d'usagers de ressources locales, ayant des règlements formalisés et légalement reconnus, sont nées suite à des appuis apportés par

des projets. Il ne s'agit pas de structures villageoises traditionnelles mais d'institutions suscitées la plupart du temps par des projets. Elles ont en commun d'être le résultat d'une concertation entre acteurs qui se donnent la possibilité de les modifier en fonction de l'évolution. On distingue plusieurs types d'associations d'usagers : (i) Les associations organisées autour de ressources naturelles ayant une forte valeur économique ; par exemple les associations de pêcheurs autour de périmètres aquacoles ; ou encore les coopératives situées sur les aménagements hydro-agricoles qui élaborent les modalités de gestion de l'eau ; (ii) Les associations organisées dans des espaces sylvopastoraux (pâturage, bois...) et ayant élaboré des formes contractuelles d'utilisation des diverses ressources forestières. C'est le cas des conventions locales, couvrant un ou plusieurs villages.

Les animateurs de ces associations ou de ces coopératives se sont inquiétés à plusieurs reprises et ont exprimé les risques que représente la décentralisation en milieu rural ; ils craignent en particulier que les collectivités locales en milieu rural ne les dépossèdent des prérogatives qu'ils exercent déjà en matière de GRN. Ceux d'entre eux qui sont au courant des dispositions prévues par les TOD auraient préféré que les zones où existent des dynamiques de gestion, conventions locales ou autres formes d'accords locaux, l'appellation n'importe guère, soient entièrement érigées en communes rurales. Il s'agit aussi d'une critique explicite de la province comme collectivité locale et conservant, c'est-à-dire ne déléguant pas, les droits prévus dans les TOD ; il s'agit également d'une critique des risques potentiels de l'intrusion de la politique politicienne dans la gestion des affaires locales. Ceci est perçu par eux comme l'un des dangers les plus importants de la pérennisation des initiatives (Banzhaf et al., 2000). Les associations ont la prétention de se constituer en institutions de gestion des ressources naturelles et attendent que la décentralisation vienne les soutenir en ce sens par la délégation.

LES NOUVEAUX RÔLES DE L'ÉTAT CENTRAL

L'Etat est ainsi conduit à transférer de nombreuses prérogatives. Il s'agit essentiellement d'orienter, d'informer, d'appuyer financièrement (formation, alphabétisation, installation de certains types d'équipement, etc.), de superviser, de contrôler et d'arbitrer lorsqu'il est saisi. Plus spécifiquement, il aura pour tâches : (i) d'informer largement sur la loi et les valeurs républicaines prescrivant la non-exclusion et l'équité ; (ii) de veiller au respect de l'esprit de la loi et à la mise en œuvre de ses prescriptions ; (iii) d'assister et conseiller les différents acteurs pour la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues, (iv) d'aider à l'élaboration des contrats ; (v) de suivre les résultats et les impacts des actions et de superviser le dispositif global ; (vi) de recueillir les recours et de procéder aux arbitrages, avec la force nécessaire, conformément aux principes et articles de la loi, avec la rapidité souhaitée.

Toutefois, il faut bien admettre que les communautés ne peuvent pas tout gérer. La gestion de certaines ressources d'intérêt stratégique ne peut être assurée efficacement que par l'Etat, comme les patrimoines internationaux, certains

massifs forestiers, les parcs naturels, les cours d'eau, etc. L'Etat devrait veiller en particulier à ce que les collectivités locales en milieu rural reconnaissent effectivement les prérogatives et les modes de gestion déjà existants, qu'elles entérinent les formes de gestion locales ayant montré leur efficacité – sous réserve de leur équité et du respect des valeurs républicaines –, qu'elles transfèrent effectivement les droits aux associations qui pourraient émerger, suite à des demandes formulées par celles-ci. Il aiderait en outre les communes et les autres structures locales à élaborer des contrats qui prennent en compte les objectifs de préservation des ressources, conformément aux politiques nationales et aux engagements internationaux, à veiller au suivi de leur respect. Dans le cas contraire, des dispositions d'appui devraient être envisagées (information, formation, équipements, etc.).

Les tribunaux, depuis le niveau départemental, doivent aider les institutions locales à faire appliquer les règles définies localement lorsque celles-ci ont été avalisées et légalement reconnues par les autorités administratives. Il faut même admettre, pour l'Etat, la possibilité de déposséder les communes rurales des prérogatives dévolues par la loi, lorsqu'elles se révèlent foncièrement inaptes à accomplir leurs compétences et à respecter la loi et son esprit. Il s'agit de tâches importantes, supposant non pas une interprétation simpliste du désengagement de l'Etat, mais une réorientation sur de nouvelles fonctions qui exigent des compétences et des capacités nouvelles pour les agents des services techniques et de l'administration.

La décentralisation présente des risques importants si la loi et son esprit ne sont pas préservés au vu des enjeux en présence. Le désengagement de l'Etat et son repositionnement signifient aussi un Etat ayant plus de force (d'autorité) et de compétences pour mettre en œuvre les dispositions prescrites et assurer le respect des règles du jeu.

Tout en transférant les prérogatives en matière de responsabilisation au niveau local (en dessous des collectivités provinciales), il appartient à l'Etat de vérifier que les règles locales en matière d'organisation ne sont pas en contradiction avec l'esprit de la loi et les valeurs républicaines, qu'au nom de l'autonomie, des formes d'exclusion et d'abus ne se développent pas. C'est à cette condition que la reconnaissance locale des formes d'organisation locales serait entérinée. En outre, le contrôle a posteriori effectué par l'Etat doit vérifier que les engagements sont respectés, en particulier en ce qui concerne la sauvegarde des ressources naturelles et de la biodiversité par les institutions les plus décentralisées.

Il ne faut pas faire reposer exclusivement sur l'Etat le suivi de la mise en œuvre des dispositions réglementaires adoptées ou en cours. Le respect de l'esprit de la loi et du principe de la subsidiarité sera véritablement garanti si des organisations de la société civile, à l'échelle nationale, ou de préférence régionale, se font les gardiens des « règles du jeu ». En surveillant le respect de la loi et surtout de son esprit, elles se révéleront les gardiennes les plus crédibles du rôle des communautés d base et pourront barrer la route aux

tentatives de centralisation des prérogatives aux échelons provinciaux par les collectivités locales.

2.4 Conclusion

Tout en reconnaissant que le transfert ou la décentralisation des prérogatives sont nécessaires, on note que les institutions existantes présentent souvent des lacunes importantes du point de vue des caractéristiques d'une institution de gestion des ressources naturelles. Les communautés villageoises, à travers les comités locaux, comme par exemple la CVGT, une structure de la RAF, ont très souvent des difficultés à émerger comme institutions viables et légitimes. Ceci résulte notamment de la diversité des perceptions sur les ressources naturelles, de la faible aptitude à supporter des coûts d'administration, d'exercice de police, de l'autocratie et de la possibilité de récupération locale par des factions. Cette situation rend problématique l'avenir de la Gestion des Ressources Naturelles et invite à une réflexion renouvelée.

On peut poser légitimement le problème des capacités de gestion des collectivités locales décentralisées et des communautés villageoises. Ces capacités seront favorisées si les acteurs locaux appréhendent les enjeux, s'ils sont convaincus de la possibilité effective de disposer de ressources naturelles à partir des textes relatifs au transfert des compétences et des domaines. Les collectivités provinciales, à qui la loi veut accorder officiellement ces prérogatives, ne présentent pas de tels attributs. Le mode de désignation des responsables, de fonctionnement, de prise de décisions, l'hétérogénéité des membres, la diversité des prérogatives en tant que conseil communal les disqualifient. Les stratégies politiciennes font présenter des risques fort importants.

L'audace de la RAF, qui formule la possibilité de transfert des prérogatives dans un cadre contractuel, est à soutenir. Toutefois, la formulation laisse planer une incertitude sur ses implications : elle reste insuffisamment contraignante pour les élus locaux. Si le transfert des responsabilités et la reconnaissance de l'autonomie sont indispensables, il ne suffit pas de décréter le transfert effectif et de le mettre en œuvre pour assister à l'émergence automatique de formes de gestion efficaces et durables au niveau des communes rurales. Les TOD doivent rejoindre la RAF dans la formulation du transfert aux organisations locales et aller plus loin. Ils devraient être plus explicites sur le transfert des droits des collectivités locales – communes rurales et provinces – aux entités villageoises, inter-villageoises et associations, et sur le rôle des conventions locales existantes ou à venir.

Le décret relatif aux CVGT doit pouvoir leur assurer les différentes formes d'autonomie indispensables, comme l'organisation et l'appellation même, ainsi que la caution légale pour exercer les prérogatives de collecte de ressources financières, de gestion, d'application de sanctions, selon des modalités et des principes à définir. Bien que l'arrêté relatif aux CVGT reconnaisse leurs prérogatives en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles, on

ne réalise pas encore clairement quelle sera la répartition des compétences entre les régions, les provinces et les communautés, c'est-à-dire les institutions locales créées par initiative endogène, même réglementées par les textes.

En définitive, c'est sur la capacité d'organisation de la société civile aux échelons nationaux et locaux que reposera la capacité de faire respecter l'esprit de la loi. Le réalisme amène à prendre la mesure de la complexité du processus, à admettre les risques importants qui accompagneront le transfert des responsabilités, à se garder de toute illusion et à repenser en conséquence les approches des projets de développement local et à mieux appréhender l'importance des rôles de l'Etat et surtout de la société civile à travers les ONG et les associations à l'échelon régional. Le transfert des prérogatives de l'Etat aux structures locales restant inévitable au vu des expériences de gestion centralisée.

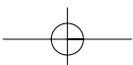
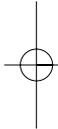
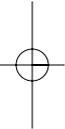
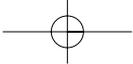
Une des conditions du changement de comportements et de pratiques envers les ressources naturelles, c'est la révision d'un nombre important d'articles de la RAF, à la lumière des exigences d'une gestion décentralisée transférant effectivement les responsabilités aux acteurs locaux. Ce transfert est préconisé dans le cadre de la RAF et plus complètement à travers les dispositions prévues dans les TOD. Une relecture de la RAF doit tenir compte des TOD ainsi que du principe de la subsidiarité. Les critiques de la RAF et des TOD ainsi que les contributions à leurs améliorations doivent être illustrées par des expériences de terrain et faire l'objet de forums organisés sur des thèmes spécifiques. L'articulation et la répartition des compétences entre les régions, les collectivités provinciales, les associations d'usagers, les CIVGT et CVGT doivent obéir au principe de la subsidiarité de manière rigoureuse.

Il est possible de dégager quelques principes directeurs autour desquels la RAF peut se relier. Deux orientations majeures sont à considérer : (i) élaborer une loi fixant le cadre, les mesures à même d'assurer la Gestion des Ressources Naturelles – espèces à protéger, pratiques à proscrire, indicateurs de l'état des ressources naturelles –, les lois constitutionnelles et les modalités de la reconnaissance officielle, comme la légitimité dans le choix des représentants, transparence dans la gestion, équité dans l'accès aux ressources... ; (ii) céder aux collectivités locales, aux communautés villageoises et aux associations d'usagers à travers les compétences acquises des collectivités locales décentralisées le pouvoir d'élaborer de manière consensuelle des règles locales, écrites et enregistrées auprès de l'instance administrative compétente la plus déconcentrée : la Préfecture. Les dispositions réglementaires doivent favoriser un transfert des ressources vers les collectivités locales, au risque de priver les institutions décentralisées en émergence des ressources financières à même de soutenir leur fonctionnement et leurs activités. Les textes doivent être sans équivoque et éviter toute possibilité d'interprétations diverses.

C'est ce qu'enseignent les expériences. Les « cas de succès » se sont imposés en dépit des textes, à cause de la volonté des acteurs locaux au niveau villageois, mais aussi et surtout des autorités étatiques – techniques et administratives –

qui ont appuyé et accompagné les expériences innovantes. Ces expériences ont pour constante d'être soutenues par des projets qui servent de garants à l'autonomie des acteurs locaux et au respect de la souveraineté des institutions locales par les autorités étatiques. Toute tentative d'appliquer les textes à la lettre ou de les interpréter dans un sens aurait étouffé les initiatives, comme cela se passe dans la majorité des situations. Un dispositif institutionnel adéquat, le respect scrupuleux des principes d'autonomisation sont à même de favoriser l'éclosion et le renforcement des initiatives de gestion décentralisée des ressources naturelles sans la présence rapprochée et massive de projets.

Le changement des pratiques en vue d'une meilleure Gestion des Ressources Naturelles ne concerne pas seulement le cadre réglementaire, même si celui-ci a été au centre de la réflexion de cet article. Le développement des capacités, au niveau des terroirs, l'amélioration des approches et des stratégies d'appui sont aussi des tâches demandant un investissement continu. L'amélioration du fonctionnement de l'administration et des services techniques n'est pas en reste.



3 La décentralisation rurale : quels risques et opportunités pour les éleveurs transhumants ?

Harouna Bary

3.1 Introduction

L'élevage extensif demeure le système de production animale le plus répandu au Burkina Faso. Les principales ressources nécessaires à l'élevage, constituées par les pâturages naturels et l'eau, sont dispersées et affectées par les saisons. Selon les statistiques du ministère des Ressources Animales, 70 % du cheptel bovin pratique la transhumance. Cette dernière est une forme particulière de mobilité des troupeaux, capable de valoriser les complémentarités inter-zonales, sur des espaces souvent très vastes. Cette mobilité constitue une stratégie vitale pour compenser la dispersion des ressources et leur imprévisibilité d'une année à l'autre. Garantir la mobilité des troupeaux entre les ressources pastorales, en préservant les couloirs de passage, est aussi importante dans les zones au sud du Burkina.

La transhumance est un système rationnel de gestion du troupeau et des pâturages. Les recherches ont montré que l'âge à la mise bas est plus jeune pour les vaches transhumantes que pour les sédentaires. D'autres essais ont montré que la quantité de lait traité par vache est plus importante dans le système transhumant et nomade que dans le système sédentaire⁹ (Schlecht et al., 2000). D'ailleurs après 17 ans de suivi de la végétation ligneuse et herbacée dans le Ferlo (Sénégal), les conclusions sont que le pastoralisme tel qu'il est traditionnellement pratiqué ne constitue pas un système de prédation des ressources, mais une façon privilégiée d'exploiter un milieu aride en participant à sa régénération. La pâture aurait finalement des effets plutôt bénéfiques sur la strate herbacée et sur la stabilité du pâturage communautaire (Daniel, 2000).

L'accès aux ressources pastorales a été pendant longtemps régi par des règles de gestion collective et des pratiques de réciprocité. Ces règles sont formulées selon les exigences locales et appliquées individuellement et collectivement par les pasteurs. Ceux-ci organisent leur mobilité en tenant compte des saisons, du degré de dispersion des ressources selon les années, mais aussi du rapprochement à certaines périodes des régions agricoles et des marchés.

Actuellement, la sécurisation de l'accès aux ressources pastorales se réduit et les pasteurs sont peu présents au sein des instances locales 'formelles' pour

⁹ Les indices de production laitière des vaches, exprimés en litres de lait par an et par femelle adulte de 250 kg, sont supérieurs de 21 % (nomade) et 34 % (transhumant).

gérer les ressources naturelles. La décentralisation rurale renforcera l'autonomie locale de la gestion des ressources pastorales à travers les collectivités locales. Au moment où fusent des réflexions sur le processus de décentralisation en milieu rural, il est légitime de poser la question suivante : le transfert de la gestion des ressources pastorales aux communautés de base est-il une opportunité pour la reconnaissance effective du pastoralisme ou un risque réel de marginalisation des acteurs à faible capacité d'organisation, tels les pasteurs ?

Ce chapitre commence par analyser l'importance de l'élevage pour l'économie locale et décrit les systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles. Puis, il analyse les politiques de l'Etat envers le pastoralisme depuis le temps colonial, ainsi que les résultats, pour le pastoralisme, des programmes de développement travaillant sur la gestion des terroirs et l'organisation locale. La conclusion portera sur l'impact du transfert de la gestion des ressources naturelles dans le cadre de la décentralisation sur le développement de l'activité pastorale et la position des éleveurs.

3.2 Le rôle du pastoralisme dans la sécurité alimentaire et l'économie locale

Le pastoralisme contribue énormément à l'équilibre économique et alimentaire des ménages sahéliens. En effet, malgré les gros efforts apportés à l'agriculture dans cette région, les ménages n'ont jamais pu couvrir leurs besoins en céréales, à partir de leurs exploitations agricoles. Ainsi, par exemple, les bilans céréaliers indiquent des déficits moyens de 2 800, 5200 et 8 500 tonnes pour le Séno/Yagha, l'Oudalan et le Soum. Chaque année, 10 à 20 % des besoins ne sont pas couverts par la production agricole (PSB, 1999).

Dans cette région, la sécurité alimentaire ne se pose pas seulement en termes de disponibilité (production) des céréales, mais également d'accessibilité (revenus). Outre la consommation de ses produits (lait, viande), le bétail, par sa commercialisation, permet à de nombreux ménages d'acquérir des céréales. Ceux qui observent les économies des ménages sahéliens notent le rôle que jouent les petits ruminants en année normale dans l'accès des populations sahéliennes aux céréales. Sans le cheptel, beaucoup de ménages de cette région seraient extrêmement vulnérables sur le plan alimentaire. D'ailleurs, il existe une forte corrélation entre le prix des animaux et celui des céréales. Quand les prix des animaux cédés sur les marchés de bétail sont élevés, les prix des céréales, eux, sont en baisse, et vice versa.

Les statistiques officielles évaluent de 10 à 12 % la contribution de l'élevage à l'économie nationale. Dans cette contribution, évaluée principalement à partir des données d'exportation du bétail, de la volaille et des petits ruminants, des cuirs et peaux, l'élevage bovin occupe une place prépondérante¹⁰. Par ailleurs, la

¹⁰ Au niveau national, les bovins représentent 60 % des Unités Bétail Tropical (UBT). Un UBT représente un animal vif théorique de 250 kg. C'est une unité utilisée pour évaluer l'importance du cheptel, sur un espace donné, notamment dans le calcul des capacités de charge des pâturages.

contribution de l'élevage à l'économie nationale repose principalement sur le pastoralisme avec 70 % des troupeaux bovins qui pratiquent la mobilité. Cependant, peu d'études ont abordé cette question, et son apport à l'économie a donc été sous-évalué. En effet, l'apport de l'élevage bovin à la production agricole par la fumure organique et la traction animale n'est pas comptabilisé dans la production intérieure brute.

Aussi, la contribution des marchés de bétail à l'économie locale est nettement sous-évaluée. Les taxes perçues par l'administration locale, les emplois des jeunes pour convoier, embarquer, alimenter le bétail durant sa commercialisation, le petit commerce de l'eau, la restauration prise en charge par les femmes sont autant de sources de revenus pour les ménages riverains des marchés de bétail. Par exemple, les *téfas*, ou intermédiaires, perçoivent sur chaque bovin vendu une somme qui varie, selon les marchés et les saisons, de 1000 à 5000 francs CFA. En prenant comme hypothèse une somme de 1500 francs par *téfa* et par bovin, sur le marché de Pouytenga, on peut estimer que le montant total perçu par ces acteurs incontournables, au cours du premier semestre de l'année 2000, est de 67,188,000 francs CFA comme recette sur la vente de 44,792 animaux (Services des statistiques animales, 2000). Indépendamment des revenus perçus par les éleveurs pour la vente de leurs animaux, l'activité pastorale injecte donc localement des sommes importantes. Pourtant malgré sa vitalité, le pastoralisme reste le « parent pauvre » des politiques de développement. Ainsi le budget de l'Etat consacré à l'élevage est passé, au cours de la période 1961-1990, de 1,52 à 0,51 % (MRA, 2000).

3.3 Les systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales

La dispersion et la variabilité des ressources pastorales impliquent que la gestion collective est la plus adaptée, ce qui ne signifie pas pour autant absence de contrôle social. L'histoire de l'élevage sahélien montre que des réponses précises, parfois ingénieuses, ont été apportées dans le passé permettant aux sociétés pastorales de se reproduire au cours des siècles. Malgré cette organisation de la mobilité, la transhumance continue d'être perçue comme un « déplacement anarchique » et les pasteurs des « errants, des sans-terre ».

Pour permettre le développement de l'activité pastorale, les pasteurs ont défini, à travers leur organisation sociopolitique, des règles d'accès aux ressources. Ils ont désigné des personnes affectées spécifiquement aux questions d'organisation et de contrôle de la transhumance. Il en est ainsi des fonctions exercées par :

- le *rouga*, résidant au village et responsable de tous les éleveurs d'une zone, choisi parmi les éleveurs les plus expérimentés en matière de conduite de bétail ;
- le *garso*, résidant en brousse et responsable des troupeaux en transhumance. Sa fonction s'exerce surtout en saison sèche, sur les terres de parcours. Il est responsable de tout animal exploitant les parcours de sa zone d'intervention. Il est choisi parmi les éleveurs ayant une parfaite connaissance des pistes, des pâturages et des points d'eau. Il doit maîtriser les soins thérapeutiques

- traditionnels. En cas de besoin, il est chargé de prendre contact avec les autorités coutumières locales et de négocier les litiges entre éleveurs et agriculteurs. De retour de transhumance, il rend compte au *rouga*, qui prend soin de prédéterminer les zones de parcours de la saison des pluies ;
- le *dogari*, représentant des bergers, est choisi parmi les plus anciens de ces derniers : il est chargé de faire circuler l'information entre ses chefs hiérarchiques (le *rouga* et le *garso*) ainsi qu'en direction des éleveurs de la zone. Pour transmettre l'information, il utilise les marchés et tout événement rassemblant les éleveurs.

De nos jours, ces fonctions sont toujours en vigueur dans l'est du Burkina Faso (Tapoa, Gourma) et dans le canton de Torodi, au Niger. Les fonctions de chargé de police zoo-sanitaire et de pâturage, exercées au sein des chefferies traditionnelles touareg ou peul de l'Oudalan, du Liptako, de Barani, ou du Jelgoji, ainsi que l'affectation d'aires réservées à la pâture et au repli des animaux transhumants dans les terroirs à dominante agricole, témoignent aussi du contrôle de l'usage des ressources par les sociétés pastorales.

Les fêtes annuelles organisées chaque année depuis des siècles sur les sites des cures salées au Niger attestent que la mobilité est également un acte d'allégeance renouvelée à une communauté et à ses structures. Les alliances matrimoniales issues de ces rencontres annuelles et le renforcement de la cohésion du groupe en témoignent. De plus, les meilleurs bergers sont désignés au cours de ces fêtes. Ce savoir-faire gagnerait à être préservé.

3.4 La Dîna

La Dîna est une des organisations sociopolitiques et religieuses qui a le plus marqué l'exercice du contrôle social sur l'accès à l'eau et aux pâturages au Sahel. La Dîna, marque de l'empire théocratique de Sékou Amadou (1818-1862), avait subordonné toutes les organisations sociopolitiques existantes dans le delta intérieur du Niger, y compris le département de Tongomayel¹¹ actuel, à l'activité pastorale. Elle a aussi forcé les pasteurs à se sédentariser, passant du nomadisme à la transhumance.

Il est important de faire un bref rappel de ce que fut la Dîna pour l'organisation foncière et la gestion des ressources pastorales, afin de tirer des enseignements pour alimenter les réflexions sur la gestion décentralisée des ressources naturelles. La Dîna avait divisé le delta en territoires agropastoraux, ou *leydi*. Au sein des *leydi*, les zones à vocation non pastorale étaient exploitées par d'autres groupes ethniques pour la pêche et l'agriculture. Pour bénéficier de l'hospitalité ou de la solidarité pastorale, il fallait respecter ces règles. L'organisation foncière de la Dîna a conduit à l'interdiction des activités agricoles dans les espaces exclusivement pastoraux. De même, dans les *leydi* à vocation agricole, les animaux étaient astreints à des aires de pâturage jusqu'à

¹¹ Situé dans la province du Soum, au nord du Burkina Faso.

la fin des travaux agricoles. Le début et la fin du campement des animaux étaient annoncés par un crieur public. De plus, des règles sur la circulation des personnes et des animaux ont été édictées, notamment par la définition de zones de parcage des troupeaux la nuit, de zones de pâturage nocturne, de couloirs de circulation d'animaux depuis les campements aux points d'abreuvement, etc. Cette tradition se perpétue encore de nos jours dans certains villages, tel Ménégou, dans la province de l'Oudalan.

Sous la Dîna existait également un ordre de priorité dans la jouissance des eaux de puisards, pratique qui prévaut encore de nos jours dans le nord du Burkina (Oudalan, Soum). De manière générale, l'ordre de passage du cheptel s'établissait comme suit : alimentation en eau des animaux en détresse, des bovins, ovins, caprins et camelins. Cependant, les animaux infestés étaient refoulés ou mis en quarantaine.

Le caractère collectif et l'usage commun des ressources pastorales, affirmés par la Dîna, tenaient au principe de la « communalité » des ressources, enseigné par l'islam, selon lequel le fourrages et l'eau sont la propriété commune de tous les hommes sans exception. Le fondement politique de cette organisation foncière de la Dîna reposait sur le souci de faire cohabiter pacifiquement pasteurs, agriculteurs et pêcheurs. A cet effet, il faut rappeler que les *leydi* appartenaient aux occupants les lieux (pasteurs, paysans-agriculteurs, pêcheurs). Toutefois les grandes familles d'éleveurs peul occupaient la hiérarchie sociopolitique et percevaient des droits symboliques sur les pâturages, l'agriculture et la pêche, souvent sans détenir la propriété des terres¹².

3.5 Déstabilisation de la gestion traditionnelle

Malheureusement, les administrations coloniale et post coloniale n'ont pas tenu compte de ce savoir-faire et de ces règles traditionnelles de gestion des terres de parcours. Ainsi, avec l'avènement de l'administration coloniale, les pasteurs ont progressivement perdu l'emprise de leur espace. Cette perte est déclenchée par les actes juridiques de l'administration coloniale, notamment les décrets du 23 octobre sur le Domaine, du 15 novembre 1935 portant Réglementation des Terres Domaniales en Afrique occidentale française et du 20 mai 1955. Ce dernier introduisit la question de la mise en valeur des terres en la réduisant à l'emprise des terres cultivées et aux terrains bâtis, excluant ainsi l'activité pastorale.

En effet, l'article 5 du décret de mai 1955 dispose : « Les droits coutumiers constatés quand ils comportent droit de disposition et emprise évidente permanente sur le sol se traduisent, sauf le cas échéant interruptions justifiées, par les modes de culture. Les droits ainsi constatés quand ils comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol peuvent également

¹² Au Mali, les conseillers des nouvelles communes rurales cherchent à contrôler l'accès aux pâturages et surtout les frais d'accès, ce qui est contesté par les gestionnaires coutumiers (*jowro*), dont quelques-uns, ou leurs proches, ont été élus aussi comme conseillers.

être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire qui requiert à cet effet leur immatriculation ». La restriction de la mise en valeur des terres à l'emprise matérielle s'accompagne d'une politique d'aménagement au détriment de l'espace pastoral. Depuis, l'appropriation privée ou étatique des terres s'est poursuivie au détriment des terres ayant des ressources importantes pour la production animale.

De plus, la conjugaison de plusieurs facteurs a déstabilisé la gestion traditionnelle des terres de parcours et progressivement marginalisé le pastoralisme dans les actions de développement : sécheresses de 1973 et 1984, croissance démographique et accroissement des superficies agricoles, non prise en compte de la mise en valeur des terres par l'activité pastorale dans les codes fonciers, et perte du contrôle social sur l'accès aux pâturages et aux points d'eau par ces chefferies traditionnelles avec l'avènement du Conseil National de la Révolution en 1983¹³. Nombre de pasteurs, dont les animaux ont été abattus par ces pouvoirs révolutionnaires, sous couvert de « lutte contre la divagation des animaux », ont mal vécu cette période. Ils l'ont perçue comme une lutte contre la mobilité et une marginalisation de leur activité.

La mise en œuvre des programmes de gestion et d'aménagement des terroirs dans de nombreuses localités, à partir des années 1980, s'est traduite par la marginalisation de l'activité pastorale : la pose de diguettes, l'aménagement des bas-fonds ont considérablement réduit les aires de parcours au sein des terroirs villageois ou inter-villageois. De même, les instances locales de gestion des ressources naturelles, telles que les Commissions Villageoises de Gestion de Terroirs (CVGT), n'ont pas permis une meilleure expression de l'activité pastorale. Les expériences de la gestion de terroirs et les CGVT seront analysées plus en détail dans la dernière partie de ce chapitre.

3.6 L'évolution de la politique de l'élevage

Longtemps, la politique de l'élevage a été centrée sur la prophylaxie médicale et sanitaire des maladies contagieuses (peste bovine, péripneumonie bovine) ainsi que sur des actions contre les fauves (hyènes). Ayant à leur tête, jusqu'à une période récente, des vétérinaires, les services de l'élevage se préoccupèrent plus de la santé animale que des questions de parcours. Rappelons que l'administration coloniale avait implanté dans tous les cercles un corps de vétérinaires issus de l'Institut Exotique de Maisons-Alfort créé en 1922 pour former des vétérinaires aux pathologies tropicales (Peyre de Fabrègues, 2000)¹⁴. Ainsi, l'option « tout-vétérinaire » impulsée par l'administration coloniale s'est poursuivie jusqu'aux sécheresses de 1973.

¹³ Ordonnance 83-21 : le Conseil National de la Révolution portant Réorganisation de l'Administration Territoriale du Burkina Faso et Instauration des Provinces et Communes. Dès son arrivée au pouvoir, le CNR a aboli la chefferie traditionnelle, par la mise en place des Comités de Défense de la Révolution.

¹⁴ Bien des agents du ministère des Ressources Animales ont bénéficié des formations au sein de cet institut, devenu l'Institut d'Élevage et de Médecine Vétérinaire des Pays Tropicaux.

Au cours des années 1970, des projets ont été initiés dans l'ouest du Burkina Faso pour développer la culture attelée. Un de ces projets était centré sur l'amélioration de la race taurine par le croisement avec les zébus, bétail que détenaient à l'époque les transhumants provenant du Mali et de la zone de Barani, pour obtenir une espèce résistante à la trypanosomiase animale et apte à la culture attelée¹⁵. Le zébu s'est bien adapté dans cette partie du Burkina Faso. Ainsi, il a contribué fortement au développement de la production cotonnière, comme l'atteste sa forte présence dans les exploitations agricoles du sud et du sud-ouest. Aussi pour ces cultivateurs de coton, il est crucial de maintenir la mobilité des troupeaux pour assurer l'alimentation et l'abreuvement du bétail pendant toute l'année.

Au lendemain des sécheresses de 1973 et 1984, l'Etat commence à intervenir dans la gestion des parcours, avec les premiers aménagements des zones pastorales. Durant cette période, les zones pastorales de Samoroguan, dans le Kéné Dougou, sur une superficie de 100,000 ha, de Sondré-est dans le Zounwéogo, sur 16,000 ha, et de Yallé, dans la Sissili sur 40,000 ha, furent aménagées avec les objectifs suivants :

- l'accroissement maximal des productions animales ;
- l'intégration agriculture-élevage ;
- l'organisation de la commercialisation pour couvrir la demande intérieure et extérieure et augmenter les revenus des éleveurs.

Aujourd'hui, le Ministère des Ressources Animales dénombre 56 zones pastorales dont 25 sont actives et 31 potentielles, avec une superficie totale de 2,000,000 d'ha. L'objectif recherché est de promouvoir les productions, notamment la production laitière afin de réduire la facture d'importation en lait et produits laitiers évaluée à 9 milliards en 1998. L'option en matière de sécurisation foncière était orientée vers la sédentarisation, ce qui a inquiété les éleveurs, et nombre d'entre eux ont progressivement déserté ces zones pastorales. En outre, les opérations de délimitation des zones pastorales, qui constitue l'acte juridique de détermination des emprises de la zone pastorale, sont, pour la plupart, restées sans bornage.

CONFLITS ÉMERGENTS ENTRE ÉLEVEURS ET AGRICULTEURS

La sécurisation insuffisante des aménagements pastoraux a facilité leur colonisation agricole. Les aménagements pastoraux, notamment ceux de Samoroguan, de Yallé et de Sidéradougou, dans la Comoé, ont provoqué un afflux de population humaine et animale. Les zones constituaient des aires où l'activité pastorale pouvait se mener sans heurts et sans interminables négociations avec les propriétaires fonciers¹⁶. Ainsi, pour les éleveurs,

¹⁵ De plus, un des résultats attendus de la zone pastorale de Sidéradougou était de promouvoir la culture attelée par l'introduction progressive du zébu dans la région.

¹⁶ Il faut souligner qu'un accord conclu une saison pour le droit de pâture pouvait être remis en cause, la saison suivante, selon les influences exercées sur les propriétaires coutumiers ou chefs de terre.

l'affectation des espaces aux activités pastorales était une alternative sécurisante, bien que cela ne signifiât nullement une sédentarisation totale. En somme, les zones pastorales étaient perçues par les éleveurs comme des aires de repli ou d'accueil.

Le flux important des éleveurs transhumants et des migrants agricoles¹⁷ a entraîné un accroissement des effectifs sur les aires pastorales. L'opération devenait risquée pour des pasteurs¹⁸ qui ont préféré quitter ces zones. Par la suite, on assista à un afflux de migrants agriculteurs, attirés par les rendements élevés¹⁹ et l'apparente disponibilité des terres. C'est le cas, par exemple, de la zone pastorale de Samoroguan, fortement colonisée par des migrants agricoles. Actuellement, des transactions foncières se font à l'intérieur de la zone pastorale entre les colons agricoles sans l'association des propriétaires coutumiers. Les frustrations engendrées par ces pratiques poussent ces derniers à revendiquer leur patrimoine. Sur ce point, les propos du responsable coutumier de Samoroguan sont sans équivoque : « Ces terres ont été cédées aux éleveurs ; l'administration est venue négocier avec nous pour installer les Peul ; nous avons accepté après beaucoup de palabres. Maintenant que d'autres se sont installés et qu'ils les distribuent sans nous, nous sommes allés voir le préfet pour demander nos terres... »

L'installation des migrants agricoles dans les zones n'a fait l'objet d'aucune coercition de la part de l'administration. Cela a ouvert la voie au défrichement des aires pastorales par les autochtones. Par la suite, ces derniers se sont opposés à toute idée de réhabilitation des zones pastorales. La violence des conflits dans les zones pastorales de Sidéradougou, dans la Comoé, avec des « descentes musclées » dans les campements des pasteurs, témoigne de la farouche opposition des populations autochtones à toute velléité de réhabilitation des aires pastorales. Chaque année, on assiste à l'occupation totale des pistes à bétail, des couloirs de passage pour les mouvements saisonniers du bétail par des villages entiers, des infrastructures diverses (école, chapelle) et des champs de culture.

De cette situation, il résulte des affrontements permanents et sanglants entre communautés d'agriculteurs et d'éleveurs. Souvent, des dégâts dans les champs suscitent des actes de vengeance sur toute une communauté pastorale. Ces conflits sont le reflet d'enjeux importants. Ils sont d'ordre économique, en raison de la valeur marchande que procure la maîtrise foncière (eau, faune, ressources halieutiques, bois...). L'irruption des nouveaux acteurs du foncier rural, les grands exploitants agricoles absentéistes détenteurs de fermes de grandes superficies (jusqu'à 100 ha), traduit l'enjeu économique que constitue la maîtrise foncière.

¹⁷ Les migrants agricoles ont été parfois utilisés par les autochtones pour s'opposer à l'implantation des éleveurs.

¹⁸ La concentration du cheptel favorise la propagation rapide des épidémies.

¹⁹ Rendement obtenu par l'utilisation de la fumure organique et la culture attelée.

Dans bien des localités du sud et du sud-ouest du pays, la manifestation violente des conflits reflète leurs enjeux politiques et sociaux. La violence traduit le rejet de l'installation des migrants, qu'ils soient transhumants ou agricoles, sur les zones pastorales. Avec la décentralisation accompagnée d'élections, les populations autochtones craignent d'être marginalisées sur leur terroir. Elles redoutent, avec « l'approche participative » prônée par les décideurs, d'être minoritaires dans les instances locales de développement. La RAF, qui affirme le plein droit de l'Etat sur l'ensemble des terres rurales, n'est pas acceptée par les autorités coutumières locales qui ont vu les migrants agricoles affluer sur leurs terres. Des campements habités majoritairement par des migrants agricoles ont été érigés en villages administratifs. Ainsi, des migrants agricoles se sont affranchis de la tutelle de leur hôte d'hier.

Dans ce contexte, la perspective de la mise en place des communes rurales renforce les enjeux politiques autour des ressources pastorales et du foncier. Le discours sur « l'autochtonie », tenu par des leaders politiques au cours des dernières élections municipales et législatives, révèle cette volonté d'écarter des populations allochtones de la participation à la vie des communes rurales. Cette situation est exacerbée par les prises de position des « fils du terroir » en ville, sur le primat de l'autochtone dans la gestion de la cité. Ce qui fonde les appréhensions des allochtones.

Du côté des éleveurs, la préoccupation est très grande face à la précarisation de leur espace pastoral. Les aires de culture octroyées aux fils « du village » pour les productions agricoles et animales sont prélevées régulièrement sur des espaces anciennement concédés par les coutumiers aux éleveurs. Cette préoccupation s'accompagne de frustration quand le retrait de ces espaces est justifié par le fait que l'utilisateur est « étranger ». Pour de nombreux pasteurs, les enjeux sont donc doubles : il s'agit de la survie d'une activité et d'une culture. Comment se réaliser en tant que communauté sur des espaces réduits et fermés ?

LE FONCIER PASTORAL : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE DE L'ÉTAT

La préoccupation du foncier pastoral, au niveau de l'Etat burkinabé, est relativement récente. Au milieu des années 1990, le foncier pastoral émerge comme préoccupation des politiques en tant qu'« ensemble des utilisations de l'espace des ressources naturelles en vue de la réalisation des activités » (Ouédraogo, 1997). C'est le fruit de nombreuses publications, de rencontres et de lobbying pour la prise en compte effective du pastoralisme dans les options du développement au Sahel. Ainsi la conférence de Praia sur le foncier et la décentralisation, organisée par le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) en juin 1994, a accordé une attention particulière aux pasteurs en tant que groupe marginalisé, et a proposé des pistes de sécurisation foncière du pastoralisme.

Dans la perspective de sécuriser les aménagements pastoraux et d'atténuer les conflits liés à l'utilisation des ressources pastorales, le ministère des

Ressources Animales a élaboré, ces dernières années, des textes réglementaires, notamment :

- 15 textes portant délimitation de zones à vocation pastorale ;
- 2 textes réglementant l'un le pâturage et la transhumance et l'autre les conflits consécutifs aux dégâts causés dans les champs ou aux sévices subis par les animaux ;
- 3 cahiers des charges ;
- 1 projet de décret portant création d'un comité national sur la transhumance au Burkina Faso ;
- 1 projet de loi d'orientation sur le pastoralisme au Burkina Faso.

Le projet de loi d'orientation sur le pastoralisme suscite de grands espoirs parmi les pasteurs. Il garantit le droit à la mobilité des animaux, protège les pistes à bétail et réglemente les mouvements de transhumance. Ce projet de loi dispose en ses articles 64 à 69 l'obligation des parties en conflit à éviter de se faire justice elles-mêmes. Les parties sont tenues de se soumettre à une procédure préalable de conciliation avant tout recours contentieux devant les juridictions compétentes²⁰. Cet arrêté prévoit aussi la mise en place de commissions départementales (article 12). Mais la composition de la commission départementale, disposée à l'article 13, reste dominée par l'administration (préfet, police, gendarmerie, les Responsables Administratifs des Villages (RAV), services techniques), avec un représentant pour les organisations d'éleveurs et un pour les agriculteurs.

Cependant, l'opposition farouche de certaines communautés à l'exécution des jugements rendus par les tribunaux suscite bien des interrogations sur la portée réelle de ces textes. Ces dernières années, on a régulièrement assisté aux mobilisations des « autochtones » de Toumousséni, Mangodara, Sidéradougou, dans la Comoé, pour exiger la libération de leurs « fils », emprisonnés pour avoir attenté à la vie de familles de pasteurs. Les critères essentiels du processus de décentralisation sont, entre autres, la participation, la transparence, la responsabilité, le primat de l'Etat de droit et l'indépendance de la justice. Si la bonne gouvernance est partagée, alors il faut prendre garde à ce que la décentralisation ne dégénère pas en négation des fonctions régaliennes de l'Etat. Au risque de voir s'exacerber l'opposition entre migrants et autochtones.

3.7 Mise en œuvre de l'approche gestion des terroirs : la faible implication des pasteurs

Les sécheresses de 1973 et 1984 ont abouti à la mise en œuvre des programmes de gestion et d'aménagement des terroirs dans de nombreuses localités. A cette époque, la nécessité de favoriser la participation des communautés locales à la planification et à la mise en œuvre des actions de développement commençait à être reconnue comme la base d'un développement durable. Ensuite, tous les

²⁰ L'idée de la procédure préalable de conciliation est également disposée dans les articles 2 et 3 de l'arrêté conjoint du 21/07/2002 sur les différends entre agriculteurs et éleveurs.

décideurs ont fait référence à la nécessaire participation des communautés à la gestion des ressources naturelles. Pour ce faire, ces deux dernières décennies, les praticiens ont développé une multitude d'approches et d'outils pour impliquer les populations dans la gestion des ressources naturelles. L'approche Gestion des Terroirs a été mise au point et expérimentée par plusieurs projets, dont le Programme Sahel Burkinabé (PSB), le PATECORE²¹, le projet Niéna Dionkélé, etc.

En bref, l'approche Gestion des Terroirs repose sur trois notions fondamentales : l'organisation spatiale de l'espace ; la gestion dynamique des ressources naturelles du terroir ; et la responsabilisation collective et individuelle des villageois. La démarche repose sur une approche participative, multisectorielle et décentralisée, avec les étapes suivantes :

- prise de contact (sensibilisation, information, organisation, formation) ;
- diagnostic du terroir ;
- planification (plan de gestion) ;
- accord entre les communautés et leurs partenaires ;
- mise en œuvre des plans de gestion ;
- suivi-évaluation.

Aujourd'hui, nous avons suffisamment de recul pour évaluer cette approche sur l'activité pastorale. Dans l'ensemble, le concept de Gestion des Terroirs fut mis en œuvre par beaucoup d'intervenants selon une logique beaucoup plus aménagiste à forte consonance territoriale (accent mis sur les limites finies). Dans une zone à vocation pastorale comme le Sahel, l'approche mise en œuvre par les projets de développement s'est souvent réalisée au détriment des terres de parcours.

Ainsi en matière d'aménagement, dès 1990 le PSB/Pays-Bas a engagé diverses actions pour récupérer des terres de parcours ou pour améliorer la production du millet. Les mises en défens des terres de parcours dégradées, les sites anti-érosifs (construction de diguettes et de haies vives sur des glacis) et les activités de délimitation de zones d'élevage et de terres agricoles ont été menées dans les villages d'intervention du projet²². Une décennie après ces interventions, on note que les espaces mis en défens n'ont jamais été soustraits des terres de parcours des animaux des villages d'intervention. Très tôt, le projet a été confronté au problème du gardiennage des espaces mis en défens, malgré la distribution des vivres pour accompagner les gardiens désignés par la population. Les sites désignés se situaient dans des espaces de parcours qui étaient utilisés par des animaux extérieurs au village et même à la province. Leur identification a été faite sans l'implication effective des premiers utilisateurs, les éleveurs. Très souvent, les producteurs qui participaient aux rencontres d'analyse étaient de petits propriétaires d'animaux.

²¹ Projet d'Aménagement des Terroirs et de Conservation des Ressources dans le plateau central.

²² Dans l'Oudalan, il s'agit surtout du village de Ménéguou et dans le Soum, de Taouremba.

Ensuite, dans la logique des populations, y compris des éleveurs, affecter un espace dégradé à des actions tests, c'est le moyen le plus sûr de garder le contact avec le projet pour négocier d'autres soutiens (sous-produits agro-alimentaires, parcs de vaccination, etc.). Les espaces sollicités par le projet ont donc été identifiés et affectés sans heurt aux activités de la population. Mais, par la suite, s'est posée la question de la gestion des espaces aménagés. Qui est à même de gérer ces espaces : les CVGT ? Les RAV ? Les groupements d'éleveurs ? Dès les premiers instants de la mise en place des CVGT, dans les villages d'intervention, les conflits de compétence de ces structures avec les responsables administratifs villageois ont émergé. L'enjeu de ces conflits, c'est la question du leadership et du positionnement avec les intervenants extérieurs, notamment les partenaires au développement. Ces luttes de leadership ont affecté la pérennisation des actions d'aménagement.

Le cas de la plaine de Touro est riche d'enseignements. La plaine de Touro, bas-fond situé aux environs de Gorom-Gorom, offrait des ressources stratégiques (arbres centenaires) pour l'activité pastorale. Elle constituait une zone de repli des animaux durant la saison des cultures. Malgré l'importance stratégique de ce bas-fond, des actions d'aménagement ont été réalisées pour la riziculture, à la « demande de la population », à l'issue de séances de programmation à la base, conformément à la mise en œuvre de l'approche Gestion des Terroirs²³. Cependant, on constate que ce bas-fond est surtout exploité par des citadins de Gorom-Gorom, agents de projets, boutiquiers, etc. Les transactions foncières engendrées par cet aménagement se sont faites au détriment des pasteurs. Cet aménagement a non seulement soustrait des terres de parcours, mais il a aussi obstrué des couloirs de passage. Aujourd'hui des différends éclatent régulièrement entre des exploitants de cette plaine et les transhumants qui considèrent toujours cet espace comme le leur.

Avec l'intervention du PATECORE dans la province de Bam, bien des terres ont été soustraites des parcours. Un grand nombre d'actions de récupération des glacis et des terres dégradées ont été menées, et avec des cordons pierreux, de nombreux espaces furent déclassés au profit de l'activité agricole. Ici, la pression agraire a relégué les éleveurs sur les terres les plus dégradées. La critique faite à ces aménagements par les pasteurs, c'est le « traquage » de l'élevage sur ses propres terres. Le PATECORE, dans les premières années de ses interventions, a peu consulté les éleveurs. Dans les rencontres PATECORE-communauté de base, les éleveurs n'étaient pas conviés, et les décisions se prenaient sans eux. L'imaginaire des populations agricoles les percevait comme des « sans-terre », imposant la primauté du champ sur les activités pastorales. En mettant l'accent sur la « terre de production agricole », les actions d'aménagement ont suscité de nombreux conflits entre éleveurs et agriculteurs. Face à la multitude de ces conflits accentués par l'empiètement des couloirs de passage par les cordons pierreux, le projet a été obligé de revoir sa stratégie

²³ La pression exercée par des élus sur les responsables du projet a facilité la réalisation de cet aménagement.

d'intervention pour mieux intégrer l'activité pastorale. En 1997, des propositions judicieuses pour une meilleure prise en compte du pastoralisme par ce projet avaient été formulées.

Malgré l'engagement en faveur de la gestion participative et l'existence d'une gamme d'outils pour sa mise en œuvre, la Gestion des Terroirs ne se fait toujours pas avec la concertation et l'implication de tous les acteurs. Hormis quelques exceptions²⁴, très peu de projets impliqués dans la démarche Gestion des Terroirs réalisent des activités en direction des pasteurs, tandis que les activités d'aménagement se sont souvent réalisées au détriment des terres de parcours.

Dans la majorité des cas, les projets impliqués dans la Gestion de Terroirs ont occulté l'épineuse question de la gestion des pâturages. Il faut admettre que celle-ci constitue une réelle difficulté en raison des aléas climatiques et de la multitude des usagers. Par ailleurs, la gestion des pâturages doit conjuguer les notions de mobilité, d'équité et de réciprocité, ce qui exclut des actions de mise en défens total des pâturages, afin de ne pas accentuer les déséquilibres. La gestion efficiente des pâturages pose la question du double aspect de la diversité des espaces et des utilisateurs. Pour que cette gestion fonctionne bien, il faut un consensus avec des règles définies en commun. Un tel consensus ne peut être atteint qu'avec le temps. Les conventions locales appuyées par des projets tels que le PSB/GTZ ou Danida confirment la patience que cela exige.

C'est pourquoi, avec le transfert à la province des compétences dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles (article 73 des TOD), on peut s'interroger sur la pertinence d'une telle gestion sous l'égide des seuls conseillers municipaux et présidents des Conseils Provinciaux. Le lotissement du quartier Jularè, dans la commune de Fada, jadis campement d'éleveurs, et rattrapé par le développement de la ville, montre que le réflexe des élus en matière d'aménagement, c'est d'abord d'attribuer des parcelles d'habitation et non de sécuriser les activités de production.

3.8 L'implication des pasteurs dans les CVGT et CIVGT

La faible implication des pasteurs dans les programmes de gestion des terroirs est surtout manifeste au niveau des instances locales du foncier et des ressources naturelles. Dans les structures comme les CVGT ou les Commissions Inter-Villageoises de Gestion des Terroirs (CIVGT), structures charnières du développement rural décentralisé, on ne dénombre pratiquement pas de pasteurs. Ces instances restent dominées par des membres de groupements professionnels d'agriculteurs. Rares sont les zones d'intervention des projets où les éleveurs sont représentés au sein des CVGT. Au risque de susciter de vifs débats, on peut citer la région de Barani, dans la Kossi, et celle

²⁴ On pourrait citer comme exceptions le PSB/GTZ au Sahel, le projet VARENA dans le sud-ouest, et le PDRI/HKM dans l'ouest.

du Sahel. Dans le sud et le sud-ouest, l'exacerbation des conflits entre les agriculteurs autochtones et les communautés d'éleveurs freine toute discussion sur la participation des pasteurs au sein de ces instances.

Pourtant, un rôle important est dévolu à ces structures sur le plan de l'impulsion des actions de développement rural et de l'accès aux ressources naturelles. Les CVGT sont, au sens de l'arrêté interministériel du 3 février 2000, « chargées d'assurer la gestion des infrastructures communautaires, des forêts villageoises, des pâturages, de la faune et en général des ressources naturelles »²⁵. Il faut remarquer que les CVGT sont chargées aussi de l'élaboration des plans à but de gestion et de développement des terroirs. Les pâturages, l'eau se situent au-delà de l'échelon villageois. Construire une organisation uniquement à cette échelle induit une mise à l'écart des utilisateurs des ressources naturelles partagées, dont les transhumants.

Plusieurs CVGT peuvent se réunir pour former une commission inter-villageoise de gestion des terroirs, dans le but de gérer un projet de développement ou de réaliser une activité commune. Concevoir les CIVGT comme des agrégations de CVGT soulève la question de la prise en compte des ressources partagées. Autrement, si la CIVGT est conçue comme une simple confédération des CVGT, il y a peu de chance pour que les transhumants soient membres des organes dirigeants de cette structure. Enfin, le fait que les communes rurales ne couvrent pas tout le territoire²⁶ risque d'affecter sérieusement la réalisation des schémas d'aménagement à une échelle mieux adaptée au besoin de gestion des ressources pastorales. Le déséquilibre économique et social entre les villages s'accroîtra, ce qui à moyen terme mettra à rude épreuve la gestion décentralisée et l'exploitation équitable des ressources naturelles.

Dans un tel contexte de non-participation, les éleveurs peuvent être victimes de mesures discriminatoires, telles que les retraits des terres de parcours ou de parcelles de culture. En effet, l'arrêté conjoint du 3 février 2000 sur les CVGT dispose en son article 4 que « dans le cadre de l'accomplissement de leur mission, les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs sont en particulier chargées de l'attribution, de l'évaluation et du retrait des terres du Domaine Foncier National au niveau des villages ». La mise en place des CVGT et des CIVGT peut concourir à la marginalisation des pasteurs dans les programmes de développement local. Ce risque est d'autant plus grand que la phase actuelle du Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT), prévoit la mise en place des CVGT par des opérateurs privés. Dans cette logique de prestation de services, la compétition sera ouverte entre les opérateurs, pour une mise en place du plus grand nombre de CVGT possible. Dans une telle dynamique, il est peu probable que les efforts seraient faits en direction des

²⁵ Article 4 du décret interministériel du 3 février 2000.

²⁶ L'article 6 des TOD limite la possibilité pour les villages d'être érigés en communes à ceux qui regroupent au moins 5000 résidents et qui disposent d'un budget de 5 millions de francs CFA.

groupes dont l'organisation et la concertation nécessitent un accompagnement exigeant du temps et de la patience. Par ce fait, les pasteurs pourraient être les premières victimes de cette compétition dans la mise en place des CVGT.

Au-delà de la question de la représentativité des CVGT se pose le problème des instances locales d'arbitrage des conflits. Face à la gravité actuelle des conflits, il est important que ces instances soient en mesure d'élaborer des règles de résolution des conflits adaptées à leurs réalités. Ce qui nécessite une implication de tous les protagonistes.

3.9 Les pasteurs et le mouvement citoyen

Jusque-là, les pasteurs se sont peu impliqués dans les associations, dans les actions de revendication pour la reconnaissance de leurs activités. Leur savoir-faire n'est guère pris en compte dans le développement de la société et de l'économie. L'absence d'un système de vulgarisation adapté à l'activité pastorale a abouti à la formation tardive des groupements pastoraux. Le nombre des groupements d'agriculteurs supplante de loin celui des éleveurs, et, en 1992, on dénombrait 9348 groupements d'agriculteurs contre 811 groupements d'éleveurs. Ces derniers ne représentent que le dixième des effectifs de ceux des agriculteurs, ils sont peu fonctionnels en réalité et dominés par les agriculteurs. Il convient donc d'accorder plus d'attention au renforcement des capacités institutionnelles des organisations pastorales existantes, et en premier lieu à la jeune Fédération des Eleveurs du Burkina (FEB).

Cependant l'accent doit être mis sur les leaders, qu'ils soient actifs à la base ou issus des organisations formelles (union, fédération) ou non. La gestion des conflits dans la zone cotonnière (Banwa, Houet, Kossi), dans l'Est, ainsi que dans les zones à saturation foncière telles que le Boulgou, montre qu'il existe des leaders charismatiques, assez outillés pour résoudre les différends. La présence de leaders disposant d'une légitimité réelle a fortement contribué à apaiser les conflits. Il est donc important de former ces leaders à la plaidoirie et au lobbying. L'objectif recherché devrait tendre au renforcement du mouvement citoyen parmi les éleveurs. Il faut susciter le goût de la « chose citoyenne » chez les pasteurs, montrer l'intérêt de leur participation aux élections de conseillers et d'autres responsables politiques locaux. Il est important de rompre avec « l'emmurement » des pasteurs dans les formations uniquement techniques sur la fauche et la conservation du foin, les cultures fourragères, etc. qui leur sont d'un intérêt certain, mais insuffisant pour faire face à l'insécurité foncière grandissante. En formant les pasteurs à la plaidoirie et au lobbying, on leur donne des armes pour qu'ils puissent contribuer efficacement à la sécurisation de leurs activités.

3.10 Conclusion

La décentralisation renvoie à l'idée de collectivité se situant dans une entité plus grande, l'Etat central, mais gérant elle-même ses propres affaires. La décentralisation suppose donc la mobilisation de toutes les potentialités et

ressources de la collectivité qui puissent promouvoir le développement économique et social local. Sans les ressources, notamment financières, les communes cessent d'être des entités effectives. A ce niveau, le pastoralisme dispose d'énormément d'atouts. Il contribue fortement à l'économie du Sahel et il est indéniable que la commercialisation du bétail et des produits de l'élevage est d'un grand apport dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité alimentaire des ménages. C'est un des piliers clés dans la viabilisation des ménages sahéliens et donc dans leur capacité de contribuer au développement de la commune. Les activités pastorales, notamment les marchés de bétail, sont aussi une source directe de revenus pour les collectivités. C'est pourquoi, en concertation avec les pasteurs, les élus locaux doivent être plus attentifs à la gestion durable des pâturages et des points d'eau. Pour cela, il est nécessaire que ces ressources cessent d'être perçues comme vacantes et d'être livrées aux défrichements anarchiques.

Jusqu'à-là les différentes initiatives de décentralisation au Burkina Faso ont peu accompagné l'activité des éleveurs dans la sécurisation de l'accès aux ressources pastorales. Des pouvoirs révolutionnaires aux conseils municipaux actuels, les pasteurs constatent que les espaces octroyés tant au titre de l'appropriation individuelle (installation des fermes agropastorales ; octroi de permis de défriches) que de l'aménagement collectif (aménagement de bas-fonds au profit d'un terroir) sont constamment prélevés sur les aires de parcours. L'absence des pasteurs dans les instances de délibération des structures décentralisées a permis cette réduction drastique des terres de parcours.

Il est important, au vu des enjeux que constitue le foncier pastoral, que les pasteurs soient représentés au sein des instances locales de gestion des ressources naturelles, soit directement, soit par le jeu des alliances avec d'autres groupes de producteurs. Ainsi, pour que le processus actuel de décentralisation soit une opportunité réelle pour la préservation et la sécurisation des espaces pastoraux, il est urgent d'accompagner les pasteurs dans le renforcement de leurs capacités de plaidoyer et de négociation. En somme, il faut donner aux pasteurs les outils pour qu'ils puissent mieux participer au mouvement citoyen et renforcer leurs alliances avec les autres producteurs.

4 Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations

Alain S. Bagré, Ardjouma Ouatarra, Moussa Ouédraogo

4.1 Introduction

La question foncière constitue de nos jours un élément essentiel de la dynamique du système agraire au Burkina Faso. Les effets conjugués des transformations sociales, de l'accroissement démographique, de l'économie de marché, de la réforme agraire et foncière, révèlent et mettent en cause les modes de gestion traditionnelle des terres et accélèrent les évolutions. L'importance des enjeux de cette question est telle qu'elle n'épargne ni le milieu urbain ni le milieu rural.

Avec le processus de décentralisation qui doit se traduire par la mise en place effective des collectivités locales ayant leur propre domaine foncier, de nouvelles préoccupations apparaissent, notamment dans le monde rural. Parmi celles-ci figure l'organisation de l'espace communal en domaine urbain et domaine rural, communément appelée lotissement. Les questions qui se posent sont le maintien des cellules familiales et du tissu économique dans les opérations de restructuration, ainsi que l'équité et la transparence dans la gestion des projets de restructuration.

Ce chapitre présente le processus de changement du statut des terres, en milieu rural, et ses conséquences sur les conditions de vie socio-économiques des populations. Il se fixe comme objectifs d'analyser les stratégies et les démarches mises en œuvre, la pertinence des choix opérés et leurs impacts sur le renforcement ou l'affaiblissement des économies locales. Il s'interroge également sur les insuffisances et fait des propositions et des suggestions à même d'assurer des résultats socialement acceptables et durables.

La population, y compris la grande majorité des agents administratifs, a une mauvaise connaissance des textes et des orientations sur les procédures de mutation. Etant donné la nature du thème et sa complexité, l'accent a été mis plus sur l'analyse des processus que sur des données quantitatives. De même, les données disponibles sur ce sujet sont peu nombreuses²⁷. Tout cela nous a conduit à privilégier ici la description des situations illustrées par des études de cas et l'analyse des différentes lois.

²⁷ Les premières évaluations des processus de restructuration initiés vont bientôt être diffusées par la Direction Générale de la Décentralisation et la Commission Nationale de Décentralisation.

Après un bref rappel du cadre juridique de la gestion foncière au Burkina Faso, l'étude traite des orientations de la restructuration des terres communales. Cette analyse des pratiques de lotissement ou de restructuration des terres permet de tirer quelques enseignements des processus en cours afin de mieux orienter les actions futures.

4.2 Le cadre juridique de la gestion foncière au Burkina Faso

LE DOMAINE FONCIER NATIONAL ET LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE TERRES

La législation foncière burkinabé a connu de nombreuses évolutions dont l'aboutissement actuel est la loi N° 014/96 ADP du 23 mai 1996 portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF). Malgré les modifications successives qu'elle a subies, cette loi contient un certain nombre de constantes juridiques telles que la création d'un Domaine Foncier National (DFN), la distinction entre régime des terres rurales et régime des terres urbaines, la gestion de ces terres par des Commissions Villageoises de Gestion de Terroirs (CVGT) (Ouédraogo, 2001).

Concernant les terres rurales, on reste dans le domaine des incertitudes juridiques. Très peu de dispositions spécifiques sont consacrées aux terres rurales, à l'exception de celles relatives aux principes d'aménagement du territoire. Certaines dispositions concernent l'accès aux terres rurales, mais leur caractère inadapté ne permet pas de les appliquer sur le terrain. Les terres de terroir, c'est-à-dire celles soumises en pratique à la gestion coutumière, sont laissées dans une zone de non-droit, de tolérance, autrement dit dans une situation provisoire qui pourrait durer longtemps.

Afin d'avoir une bonne vision du statut des terres rurales, d'exploiter les opportunités offertes par la loi et d'identifier clairement les insuffisances, une analyse juridique des dispositions de la RAF s'impose dans l'optique rurale principalement. Les terres rurales constituent l'essentiel des espaces fonciers du Burkina. Ces terres supportent les activités agropastorales, forestières et halieutiques. Quel est le statut précis de ces terres au regard des textes fonciers actuellement en vigueur ?

Le droit commun du régime foncier burkinabé est celui de la propriété de l'Etat. Cette propriété d'Etat est consacrée par la création du DFN²⁸ : « Le domaine

²⁸ Le DFN est défini par la loi, par référence à ses éléments constitutifs, à savoir l'ensemble des terres situées dans les limites du territoire national. Selon l'article 3 de la loi du 23 mai 1996, il faut ajouter aux terres comme élément du DFN les « biens immeubles ou assimilés cités à l'article 34... » de cette loi. Il s'agit en fait des éléments traditionnellement constitutifs du domaine public de l'Etat, tels que les cours d'eau et leur lit, les lacs et leurs emprises légales, les routes et pistes... Les biens de l'article 34 sont soumis à un régime juridique spécial garantissant leur affectation à l'usage public. Ils sont inaliénables et imprescriptibles.

foncier national est de plein droit la propriété de l'Etat »²⁹. La propriété privée de la terre constituera donc en toutes circonstances une exception autorisée par le régime foncier burkinabé. Dans le DFN, la loi oppose les terres rurales aux terres urbaines³⁰. L'affirmation du principe de classement en deux catégories indique l'existence de régimes juridiques distincts pour les terres du DFN : le régime des terres urbaines d'une part et le régime juridique des terres rurales d'autre part.

LES TERRES URBAINES ET SUBURBAINES

Les terres urbaines et suburbaines sont définies par rapport à un double critère administratif et d'activités. L'article 39 dispose en effet que les terres urbaines sont les terres comprises à l'intérieur des limites administratives des villes ou celles définies par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Ainsi, en plus de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, une trentaine d'autres villes ont un SDAU. En dehors des localités ayant un SDAU, des textes réglementaires déterminent les limites administratives des villes et localités.

Concernant le critère d'activités, la loi précise que les terres urbaines sont principalement destinées à des activités liées à la vie urbaine : d'habitation, de commerce, d'industrie, d'artisanat, d'administration. Quelle est la portée de ces deux critères ? L'interprétation plausible du texte conduit à décider que la localisation d'une terre dans les limites administratives des villes et localités lui confère de plein droit le statut de terre urbaine. Le critère d'activités apparaît donc comme un critère complémentaire. Toutefois, il convient de reconnaître l'existence d'îlots de terres urbaines dans ce qui est appelé, au sens large, le milieu rural³¹.

Dans la catégorie des terres urbaines, le législateur distingue aussi les terres suburbaines³². Ce sont des terres urbaines situées à la périphérie des villes et qui n'ont pas encore fait l'objet d'aménagement (notamment bornage, immatriculation, viabilisation et mise en valeur)³³. Leur statut juridique est assez ambigu. Etant situées à la périphérie des villes, sont-elles soumises au régime foncier urbain ou au régime foncier rural ? L'interprétation stricte de la loi conduit à les considérer comme des terres urbaines, parfois affectées à des opérations particulières de mise en valeur, mais ayant la particularité d'attendre des actions d'aménagement. Dans la pratique, cependant, ces terres se confondent avec les terres rurales et sont généralement l'objet d'une gestion

²⁹ Art. 4, loi du 23 mai 1996.

³⁰ Art. 38 : « Les terres du domaine foncier national sont classées en deux (2) catégories suivant leur situation et leur destination : les terres urbaines et les terres rurales ».

³¹ Ainsi dans un village, la zone d'habitation est en principe soumise au régime des terres urbaines et la zone de culture au régime des terres rurales.

³² Article 39, al. 2.

³³ Les terres situées dans les limites d'un SDAU et dont certaines parties non aménagées se confondent encore avec le milieu rural ne sont pas concernées ici.

foncière concurrentielle, voire conflictuelle, entre l'Etat et les autorités coutumières. Elles sont aussi les zones d'élection de l'habitat spontané et de la spéculation foncière, certains acteurs profitant de l'absence d'intervention visible de l'Etat pour « occuper le terrain » (Ouédraogo, 1999).

LES TERRES RURALES

La loi portant Réorganisation Agraire et Foncière indique que les terres rurales sont déterminées à partir d'un critère 'résiduel' : tout ce qui ne peut être défini comme terre urbaine est considéré comme terre rurale³⁴. On voit donc l'importance juridique d'une définition aussi claire que possible de la notion de terre urbaine. Lorsque les limites administratives d'une localité ne sont pas encore déterminées, comme c'est souvent le cas, les terres rurales seront celles situées au-delà d'une distance de 2 à 4 km³⁵ à partir de l'agglomération. A cette définition s'ajoute un critère d'ordre économique lié aux activités principales. Les terres rurales sont celles qui sont affectées aux activités liées à la vie rurale : agriculture, élevage, sylviculture, pisciculture, etc.³⁶. Plus qu'un critère de détermination, les activités énumérées ci-dessus indiquent la destination générale des terres rurales.

A l'intérieur des terres rurales, la loi introduit également certaines distinctions. Il y a ainsi des terres rurales aménagées et des terres rurales non aménagées. Les terres rurales aménagées sont celles qui ont été déterminées par un schéma d'aménagement du territoire³⁷. On peut donc dire qu'elles sont les parties du DFN qui ont fait l'objet d'opérations de mise en valeur par l'Etat ou ses démembrements, ou qui ont été réservées par l'Etat à cet effet³⁸.

Les terres rurales non-aménagées constituent encore une catégorie juridique résiduelle par rapport aux terres aménagées. Toutes les terres rurales n'ayant fait l'objet d'aucun aménagement sont soumises au régime juridique des terres non-aménagées. Dans la pratique, ces terres correspondent aux terres de terroir utilisées pour les activités productives des communautés de base, aux jachères ou aux réserves foncières et sont généralement gérées selon les pratiques coutumières.

³⁴ Article 40 de la loi : « Les terres rurales sont celles situées en dehors des limites administratives des villes et localités ou le cas échéant du schéma d'aménagement et d'urbanisme ».

³⁵ La distance de 2 à 4 km est définie en fonction de l'importance de l'agglomération concernée.

³⁶ Art. 40 de la loi.

³⁷ Concernant les schémas (national, régional, provincial), ou encore le schéma directeur d'aménagement du territoire, cf. les art. 9 à 21 de la loi. Actuellement, il n'existe de schéma régional d'aménagement que pour le Sahel et provincial pour le Zoudweogo, les autres régions et provinces étant dans l'attente de leur schéma d'aménagement.

³⁸ Les types et conditions des aménagements ruraux doivent être précisés par décret pris en conseil des ministres. Voir art.32 de la loi.

Cependant juridiquement elles sont soumises à des dispositions générales prévues par la RAF, comportant néanmoins de nombreuses incertitudes³⁹. Par ailleurs, dans les dispositions transitoires du décret d'application de la loi⁴⁰, le législateur décide de maintenir le statu quo en laissant les populations rurales continuer à exploiter leurs terres sans être soumises aux obligations imposées par la loi. Ainsi les détenteurs des terres de terroir ne sont pas soumis à l'obligation de détention préalable d'un titre, ni à celle de paiement des taxes de jouissance, ce qui constitue certainement un avantage. Mais ce qui est donné d'une main est vite repris de l'autre : les détenteurs de terres de terroir ne bénéficient pas des protections et garanties données par la loi aux titulaires de droits fonciers, notamment le droit d'être indemnisé en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ou celui de demander l'attribution d'un titre de propriété privée. La précarité de la situation du détenteur coutumier apparaît alors dans toute sa réalité.

Ne s'agit-il pas là d'une reconnaissance du droit foncier coutumier, puisque, nulle part dans la loi et le décret portant RAF, il n'est fait une référence explicite à la suppression des droits coutumiers ? On pourrait alors dire que, par cette disposition qui autorise les détenteurs coutumiers à continuer à exercer leurs activités sur leurs terres, le législateur consacre de fait les tenures foncières coutumières existantes au moment de la promulgation de la RAF. Si ces détenteurs fonciers ne bénéficient pas des mêmes garanties que le titulaire d'un titre foncier, ils ne sauraient non plus être traités comme des occupants spontanés. Le législateur prévoit d'ailleurs un cadre juridique pour ces espaces en considérant que toute nouvelle occupation de terre est soumise à une autorisation préalable de l'administration⁴¹. Dans la pratique, le contrôle des nouveaux défrichements est exercé avec plus ou moins de succès par les autorités coutumières. Il aurait été souhaitable qu'une telle compétence soit dévolue aux CVGT mises en place.

Si la reconnaissance de fait des exploitations traditionnelles résultant de la loi peut être considérée comme un avantage pour les populations rurales, encore faudrait-il que les exploitations rurales existant au moment de la promulgation de la loi aient été identifiées. Sinon, comment peut-on déterminer celui qui bénéficie de la reconnaissance de fait et celui qui est tenu de demander une autorisation ? Une approche réaliste consisterait à recenser et à contrôler les terres non défrichées afin d'en soumettre l'occupation à l'autorisation préalable.

L'article 506 du décret d'application de la RAF s'efforce de déterminer les espaces ruraux à vocation pastorale. Cette approche est intéressante parce qu'elle offre des bases juridiques pour sécuriser les ressources pastorales ainsi

³⁹ Voir l'art. 64 de la loi qui définit la procédure d'attribution des terres rurales non aménagées et l'art. 184 du décret d'application qui précise les conditions d'occupation de ces terres dans un but commercial.

⁴⁰ Art. 505 et 506, décret d'application de la RAF.

⁴¹ Art. 505 al. 2, décret d'application de la RAF. L'administration concernée sera dans la pratique le préfet de département territorialement compétent.

que les aires de regroupement des animaux en transhumance⁴². Ainsi, si ces pâturages ou aires de regroupement étaient identifiés, ils bénéficieraient de la protection de la loi, en ce sens qu'on ne pourrait changer leur affectation sans autorisation préalable de l'administration. C'est aussi dans le cadre des schémas d'aménagement du territoire que des aires pastorales sont prévues dans les zones ayant cette vocation⁴³.

Dans le respect des principes et dispositions de la RAF, l'Etat peut transférer aux collectivités locales la gestion et l'utilisation du DFN et de son domaine privé situé dans leurs limites territoriales⁴⁴. Selon les dispositions des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD), les collectivités locales ont compétence dans les domaines suivants liés aux questions foncières : la gestion et l'utilisation du domaine foncier national ; l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la planification et le développement économique.

4.3 Quelques observations sur les textes

La diversité des domaines de compétences des collectivités locales montre toute la problématique de la régulation du développement à la base, conformément aux objectifs mêmes de la décentralisation⁴⁵. Elle met également en exergue la volonté du législateur de répondre de façon efficiente à la localisation des activités, aux problèmes d'urbanisation et de gestion des ressources naturelles, et donc aux problèmes sociaux des communautés concernées. Conformément à cet objectif, la loi dispose qu'au niveau des domaines fonciers propres aux collectivités locales, une distinction nette soit faite entre les terres du domaine urbain et celles du domaine rural. De même, il est fait obligation de déterminer les affectations des terres, leur usage et les règles qui y président.

La loi reste pour l'instant muette sur l'envergure territoriale de ces collectivités. Ainsi, aucune orientation ne permet aux différents acteurs (administration, populations, etc.) de déterminer avec aisance jusqu'où s'étend géographiquement leur aire de compétence. Cette situation est rendue plus confuse dans les TOD où il est stipulé que « peuvent être érigées en commune, les agglomérations qui ont une population résidente d'au moins 5,000 habitants et une activité économique suffisante pour pouvoir disposer de ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recette et en dépense à 5,000,000 de francs CFA au moins ».

Ainsi, en ne prenant pas en compte la dimension foncière dans les critères de définition des villages, la loi ne détermine donc pas les limites administratives

⁴² Art. 507 décret d'application de la RAF.

⁴³ Il en est de même pour les personnes physiques ou morales, les nouveaux acteurs de l'agro-business détenteurs d'importantes superficies de terres en zone rurale.

⁴⁴ Art. 69 loi n° 041/98/AN.

⁴⁵ Art. 2 loi n° 40/98/AN.

de ces entités. Cette imprécision des textes constitue la source de tous les problèmes de restructuration des aires géographiques des chefs-lieux de département, déjà considérés comme des communes rurales selon les dispositions des TOD. En effet, la plupart des chefs-lieux de département incluent dans leurs limites territoriales des agglomérations permanentes pouvant, selon les TOD, prétendre au statut de collectivités locales. Ainsi, par exemple, Sabcé village, chef-lieu de département, a, en tant que commune rurale, compétence sur les villages de Bissa, Zandkom, Rounou, Tanguiema, Bissiguin, etc., tous pouvant également prétendre au statut de collectivité locale, conformément aux dispositions des textes. Or, les textes n'ont prévu nulle part la possibilité de créer une fédération de plusieurs agglomérations permanentes pour constituer une collectivité locale⁴⁶. Si ces propos s'avéraient justes, la légalité de la délimitation des communes rurales actuellement en cours poserait d'emblée des problèmes.

Suivant cette disposition de TOD, le village, considéré comme la plus petite entité administrative, est susceptible d'accéder au statut de collectivité rurale. De même, compte tenu de la configuration de l'étendue de la plupart des villages administratifs, il sera quasiment impossible d'assurer la viabilité des communes rurales et la faisabilité de l'ensemble des compétences qui leur sont dévolues. Tout ceci laisse prévoir des conditions difficiles pour les mutations souhaitées des terres rurales dans le processus de décentralisation en cours.

4.4 Les grandes orientations des stratégies et démarches pour la restructuration des terres communales

LES PROCÉDURES PERMETTANT D'OBTENIR L'AUTORISATION DE LOTIR OU DE RESTRUCTURER

Deux arrêtés pris conjointement en 2001 par les ministres des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme et celui de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation fixent les procédures de restructuration des terres et le contenu des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme. Ces deux arrêtés constituent les documents de référence pour toutes les opérations de restructuration de l'espace initiées ou en cours dans les différentes communes rurales.

Conformément à l'esprit des arrêtés, la restructuration de l'espace, communément appelée « lotissement », est une opération consistant à réorganiser et à équiper une partie du tissu urbain. L'autorisation de lotissement ou de restructuration est obtenue à la suite d'une demande motivée, adressée par l'autorité « locale »⁴⁷ au

⁴⁶ Propos des représentants de la CND, lors de l'atelier chargé de l'exploitation juridique des six études régionales dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation rurale tenu à Bobo-Dioulasso les 7 et 9 août 2002.

⁴⁷ Les communes rurales n'ont pas encore d'existence juridique, l'élection des conseils des communes rurales n'ayant pas encore eu lieu. En attendant, ce sont les préfets qui jouent ce rôle en tant que délégués spéciaux.

ministre chargé de l'urbanisme sous couvert du ministre chargé de l'administration territoriale. Pour être recevable, la demande d'autorisation doit comporter les indications suivantes :

- l'effectif de la population résidente dans la localité et les tendances d'évolution ;
- l'activité ou les activités principales de ladite population ;
- le nombre de parcelles dégagées dans la localité et leur état de mise en valeur s'il y a lieu ;
- la date du dernier lotissement ;
- la superficie à aménager et le nombre de parcelles sollicitées.

Toutes ces indications sont accompagnées par des croquis de situation de la zone à lotir et les plans du centre déjà loti.

Une fois l'autorisation accordée, on procède, à l'occasion d'une première mission conduite exclusivement par les services compétents de l'administration et les cabinets de géomètres experts agréés, à l'établissement du levé d'état des lieux. Celui-ci doit indiquer avec précision les affectations des lieux et des bâtiments, la topographie du site, les voies existantes, les titres de propriété déjà délivrés ou en cours d'instruction, les formations végétales, les réseaux divers existants, etc. Ces opérations de levé sont réalisées en même temps que des enquêtes susceptibles de fournir les informations indispensables à la bonne conduite des actions de terrain et sur lesquelles on se base pour élaborer les avant-projets et les plans définitifs de lotissement ou de restructuration.

Toutes ces opérations de conception et d'approbation de documents nécessaires à la conduite des missions de restructuration ou de lotissement sont réalisées en grande partie par l'administration et les cabinets de géomètres experts agréés. Elles conduisent à l'établissement du schéma directeur de l'aménagement projeté. De 1999 à nos jours, plus d'une cinquantaine de projets de lotissement ont ainsi été approuvés, certains ayant été implantés conformément au tableau ci-dessous. Environ 128,800 parcelles d'habitation ont ainsi été loties dont 97,522 (soit 6,121 hectares) à Ouagadougou entre 1999 et mars 2000, et 17,080 à Bobo-Dioulasso. Au total, environ 45 villages ont été concernés par ces lotissements.

Tableau 1 : Localités loties au Burkina Faso de 1999 à (hors Ouagadougou et Bobo-Dioulasso)

Année	Nombre de localités concernées	Nombre de parcelles
1999	16	18 377
2000	14	16 219
2001	13	17 490

Source : Direction de l'analyse et des statistiques urbaines, DGUT, Ouagadougou

DU CONTENU DES SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT

Le SDAU constitue le principal instrument de mise en œuvre des activités de lotissement sur le terrain. Il se compose d'un rapport et de documents

Le rapport présente :

- l'analyse de la situation existante et les principales perspectives du développement démographique et économique du territoire considéré, en tenant compte de ses relations avec les territoires avoisinants ;
- le parti d'aménagement adopté et sa justification, compte tenu des perspectives visées ci-dessus, de l'équilibre qu'il convient de préserver entre le développement urbain et l'aménagement rural, et de l'utilisation optimale des équipements existants ou prévus ;
- l'indication des principales phases de réalisation du parti retenu ;
- l'analyse de l'état initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de sa préservation ;
- les conditions et servitudes relatives à l'utilisation du sol.

Quant aux documents graphiques qui l'accompagnent, ils font apparaître :

- la destination générale des sols ;
- les zones préférentielles d'extension de l'agglomération ;
- les principaux espaces boisés à maintenir, à modifier ou à créer ;
- la localisation des principales activités et des équipements publics ou d'intérêt général les plus importants ;
- l'organisation générale de la circulation et des transports avec le tracé des principales infrastructures de voiries ;
- les éléments essentiels des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement ainsi que le système d'élimination des déchets ;
- éventuellement les périmètres des zones devant faire l'objet de schémas de secteurs ;
- les éléments essentiels de la première phase de réalisation.

graphiques (voir encadré). Toutes les procédures d'autorisation et d'élaboration du SDAU sont également réalisées en grande partie par l'administration.

4.5 Analyse des pratiques de lotissement ou de restructuration des terres : les cas de Sabcé et Koubri

Jusqu'à-là considérées comme une préoccupation des agglomérations urbaines, les opérations de restructuration de l'espace s'étendent aujourd'hui aux zones rurales. Les opérations de lotissement ou de restructuration entreprises ces dernières années sont surtout des tentatives d'application des TOD sur le terrain. En attendant l'extension du processus de décentralisation à l'ensemble du territoire, ces opérations concernent les 350 chefs-lieux de département du pays déjà désignés comme des communes rurales.

L'appellation de commune *rurale* tient au fait que la base économique de ces localités est exclusivement fondée sur les activités de production agro-sylvo-pastorale. D'ailleurs, avant les opérations de lotissement, il est difficile de faire la différence entre les chefs-lieux de départements et les autres localités du monde rural en terme d'occupation de l'espace. Ainsi, pendant la saison des pluies, toute leur superficie est emblavée en cultures diverses (mil, sorgho, maïs, légumineuse, etc.). Outre la production agricole, l'élevage constitue une autre activité importante des communautés résidentes. La terre est donc le principal support de la promotion de l'économie rurale.

Toute restructuration de l'espace dans ces milieux doit tenir compte des conditions à réunir pour promouvoir et développer les activités de production agro-sylvo-pastorale. C'est à ce prix que les communes rurales pourront être assurées d'une viabilité conforme à leurs ambitions pour la gestion durable de leurs potentialités avec les compétences qui leur sont dévolues. Ceci étant, l'étude des pratiques de lotissement ou de restructuration en cours montre comment les différentes dimensions de l'économie ont été prises en compte et dans quelles conditions les étapes du processus ont été réalisées, en se basant sur des données collectées dans deux sites : Koubri et Sabcé.

Koubri et Sabcé sont deux villages chefs-lieux de département, selon le système administratif du pays. Koubri est situé dans la province du Kadiogo, à une trentaine de kilomètres au sud-est de Ouagadougou. Il était peuplé de 8,113 habitants (dont 4,299 femmes) en 1996. Quant à Sabcé, c'est un village situé dans la province du Bam à une centaine de kilomètres au nord de la capitale. Il était peuplé de 7,572 habitants en 1996, dont 4,004 femmes. Au regard des effectifs de leurs populations en 1996, les deux villages réunissent les critères pour être érigés en commune rurale selon le TOD. L'économie de ces deux localités est essentiellement basée sur l'agriculture.

Koubri et Sabcé sont entrés depuis un certain moment dans le processus de lotissements. Avec la proximité de Ouagadougou, Koubri connaît une situation de forte occupation des terres de culture par des citoyens qui a pour conséquence de réduire les terres de culture des populations du village. A Sabcé, la situation est caractérisée par une dégradation généralisée du milieu et beaucoup des terres des terroirs ne sont plus utilisables. Les espaces de production agricole se réduisent désormais aux terres des bas-fonds et aux champs de case. Les possibilités d'étendre les activités agricoles n'existent pratiquement plus.

A Koubri comme à Sabcé, la pénurie de terres cultivables suscite une forte tension foncière. Dans ce contexte, la réalisation de lotissements réduit davantage les possibilités de production agricole. En effet, une fois loties, les parcelles cessent d'être une propriété coutumière et l'affectation des parcelles à des bénéficiaires parfois non-résidents consacre l'expropriation des chefs de terre. Les propriétaires terriens ne peuvent continuer à les exploiter, parce que le lotissement supprime de fait toute possibilité d'exploitation des terres ainsi aménagées. Il ne reste plus à ces populations expropriées de leur capital de production que la possibilité soit de migrer vers d'autres contrées du Burkina soit de se reconverter dans une autre activité, le petit commerce de détail par exemple.

LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESTRUCTURATION SUR LE TERRAIN

L'initiative et la demande d'autorisation de restructuration

Dans le contexte de la décentralisation, l'autorité locale chargée d'initier la demande d'autorisation de restructuration est le maire élu. Mais les élections n'ayant pas encore été organisées dans les communes rurales, ce sont les

Encadré 5 : Le processus de lotissement à Koubri

Koubri compte 17 villages avec une superficie de 621 km² et une population de 39,784 habitants (INSD, 1997). Koubri dispose de certaines potentialités et infrastructures, notamment des barrage et retenues d'eau, qui favorisent les activités maraîchères et agropastorales. La proximité de Ouagadougou et la facilité d'accès permettent le développement d'activités tertiaires.

Koubri fait partie des dix « villages-centres » identifiés par le Projet Village Centre Banlieue de Ouagadougou (PVCBO) pour être aménagés en vue de désengorger la capitale par une plus grande intégration de ces villages à la dynamique urbaine de la ville de Ouagadougou. Un autre objectif est de freiner l'exode des habitants de ces villages vers la capitale par la mise en place d'équipements. C'est dans ce cadre que Koubri a été loti en 1996 sur financement du PVCBO. Ce lotissement a produit 1,657 parcelles à usage d'habitation avec une superficie de 231,38 ha. Les attributions des parcelles n'ont pas concerné les seules populations de Koubri. En effet, sa situation géographique et ses potentialités attirent beaucoup de résidents de la capitale qui ont « lutté » pour y avoir une parcelle lotie. Les parcelles n'ayant pas suffi, une pratique clientéliste et la spéculation se sont développées. Cette situation a provoqué la réaction des populations locales et surtout des ressortissants émigrés à Ouagadougou qui se sont estimés lésés.

Des démarches ont alors été entreprises pour obtenir des autorités une extension du lotissement afin de satisfaire les nombreux demandeurs et surtout les ressortissants et les propriétaires terriens. Le financement de cette extension a été assuré par une souscription de 30,000 FCFA aussi bien pour les non-résidents que pour les résidents du village et un droit d'inscription de 5,000 FCFA. Le principe de souscription unique de 30,000 FCFA s'explique par le fait que l'espace concerné par le lotissement était inhabité. En contrepartie, des parcelles devaient être dégagées pour les propriétaires terriens et leurs fils. Cette extension a été réalisée en 1998-1999, mais la gestion de ce lotissement a également soulevé des protestations.

Des entretiens que nous avons pu avoir, il ressort qu'un audit qui a été commandé n'a pu être réalisé. Les propriétaires coutumiers considèrent qu'ils n'ont pas été satisfaits et refusent l'audit. En réalité, la rente foncière à Koubri est à l'origine du conflit avec les propriétaires coutumiers qui s'estiment expropriés de leur champ sans compensation suffisante. Leurs plaintes ne sont pas dénuées de fondements, leur activité principale étant l'agriculture.

préfets représentant l'administration qui assument certaines compétences dévolues aux élus locaux. A ce titre, ils sont chargés d'initier la demande d'autorisation et de la transmettre au ministre chargé de l'urbanisme, ce qui les place au centre de l'exécution de tout projet de lotissement.

Conformément à l'esprit des textes, un projet de restructuration est initié par les populations de la localité concernée. Mais, dans la pratique, l'initiative vient souvent des élites intellectuelles à travers des actions isolées ou par l'entremise de leurs associations. C'est le cas à Koubri où l'initiative du lotissement est partie de l'Association de Développement Communautaire de Koubri (ADCK) (voir encadrés). A Sabcé, c'est l'Association de développement du département qui a été à la base du projet. Toutes ces associations ont la particularité d'être dirigées par les ressortissants qui sont en réalité les vrais décideurs. Alors qu'elles sont censées représenter toute la communauté et défendre ses intérêts,

ces associations n'informent les populations résidentes que de façon sporadique du déroulement des discussions avec l'administration et sans les associer aux prises de décisions.

Compte tenu des positions souvent avantageuses des leaders de ces associations (personnalités importantes dans l'administration, hommes politiques, promoteurs économiques, etc.), ceux-ci n'éprouvent aucune difficulté pour faire aboutir la demande d'autorisation de lotissement. Il en est ainsi dans de nombreux cas où ce sont les ressortissants de ces localités qui, résidant en ville et profitant d'une situation favorable, sont à l'origine de projets de développement. Ainsi, certaines demandes de lotissement sont acceptées, non pas du fait de la pertinence du dossier, mais à cause de la personnalité des ressortissants.

Les initiateurs entendent de cette manière imprimer une dynamique de développement à « leurs villages », même si ces derniers n'ont pas suffisamment d'atouts, une dynamique urbaine qu'ils ne sont pas encore en mesure d'impulser. Même quand l'idée est louable quant au fond, la non-implication des populations dans ces opérations dès l'initiation du projet est souvent la source de nombreuses difficultés dans sa réalisation, ce qui explique les échecs.

L'organisation des rencontres préparatoires des opérations avec les populations

D'une façon générale, les populations résidentes sont impliquées dans le processus d'exécution des opérations de lotissement seulement après l'obtention des autorisations. Or, en se fondant sur les informations collectées sur le terrain, les problèmes généralement soulevés par les populations concernées devraient être abordés dès l'initiation du projet. Dans certains cas, les populations sont mises devant le fait accompli.

A Koubri, ces rencontres préparatoires ont eu pour objet d'informer les populations sur le projet de lotissement, la superficie des parcelles, les critères et les modalités d'attribution et la contribution financière des populations, etc. L'analyse des points traités à l'occasion de ces rencontres met en évidence les insuffisances de l'approche. A titre d'exemple, comment décider du nombre de parcelles à dégager si l'on ne procède pas d'abord au recensement des populations résidentes et des ressortissants pouvant en bénéficier ?

Dans la localité de Sabcé, la situation a été plus dramatique, les populations n'ayant pas été associées aux principales étapes du projet. La première assemblée qui s'est tenue avec les populations aurait eu pour objectif de les informer des modalités d'attribution des parcelles, ce qui a entraîné une désapprobation générale aussi bien des populations résidentes que des ressortissants, ceux de Ouagadougou notamment. Pour parer aux multiples problèmes liés à la mauvaise approche de l'administration locale, un cadre de concertation informel a été créé. Constitué de la commission d'attribution élargie à des observateurs, cette instance s'est efforcé de rechercher des solutions aux multiples difficultés qui étaient en fait des questions préalables à résoudre avant la mise en route du processus de restructuration de l'espace.

Parmi ces questions figurent la localisation de certaines infrastructures socio-économiques, l'identification des lieux sacrés, la nécessité de maintenir les noyaux et les cellules familiales, la hiérarchisation des bénéficiaires, le maintien et le renforcement du tissu économique, les réponses aux problèmes des groupes déshérités de la population (veufs, veuves, ménages démunis...), l'extension du lotissement, etc. Compte tenu de l'avancement des opérations de conception et d'élaboration des différents schémas, une bonne partie des préoccupations exprimées par la population n'a pas trouvé de réponses. L'opération de lotissement se poursuit donc dans un climat tendu.

Dans d'autres cas comme à Coalla dans la Gnagna, l'opération de lotissement n'a pu se poursuivre, la population l'ayant refusée. En effet, sa préoccupation en 1988 n'était pas le lotissement du village mais son désenclavement par une bonne route. Dans d'autres localités (Orodara, Bagassi, etc.), le désintérêt des villageois était tel que les parcelles attribuées n'ont jamais été mises en valeur. Elles ont fini par disparaître sur les champs qu'ils ont continué à cultiver jusqu'encore récemment.

Ces exemples montrent une fois encore la mauvaise approche des opérations de lotissement sur le terrain. Les stratégies mises en œuvre prouvent que le lotissement n'est pas toujours une initiative des populations résidentes. Quelquefois, le comportement des autorités locales laisse à désirer.

Le recensement des bénéficiaires des parcelles d'habitation

Dans les opérations de lotissement, le recensement est l'activité la plus délicate et la plus confuse. Conformément aux procédures prescrites par les textes, la demande d'autorisation doit déjà indiquer le nombre de parcelles à dégager. Ceci suppose qu'on dispose d'un minimum d'informations sur le nombre de bénéficiaires. Pourtant, le recensement, à savoir les bénéficiaires potentiels, est l'une des principales difficultés rencontrées dans les opérations de lotissement. En effet, dans toutes les opérations de restructuration, c'est au cours des recensements que sont constatées toutes les irrégularités (fraudes et malversations).

A titre d'exemple, on peut retenir l'état incomplet et non chronologique des listes avec les recensements doubles ou sans catégorie précise, l'absence d'un état récapitulatif global des recensés par zone, l'absence de carnets de reçus, les différences de numéros de reçus de recensement, le double paiement de la contribution par les postulants pour un même numéro, le déséquilibre entre le nombre de parcelles dégagées et le nombre de personnes recensées, etc. Toutes ces irrégularités sont dues à la mauvaise méthode de travail et souvent à l'intention manifeste de certains acteurs de créer la confusion et l'opacité dans la gestion des fonds afin de commettre des malversations. A Sabcé, par exemple, la population s'est rendu compte avec stupéfaction que tous les demandeurs ne pouvaient pas prétendre à une parcelle d'habitation. Les raisons avancées étaient entre autres l'insuffisance des parcelles dégagées par rapport aux demandes.

L'analyse de la situation a permis de relever deux insuffisances majeures dans la démarche. La première concerne la mauvaise conception du recensement. Il s'agit d'une opération très complexe où bien des postulants ne résident pas habituellement dans le village. Pour se faire, l'opération aurait dû tenir compte des ressortissants qui restent toujours attachés à leur terroir⁴⁸. La seconde insuffisance réside dans la priorité donnée aux postulants et aux bénéficiaires des parcelles dégagées.

Dans la pratique, le processus de lotissement sur le terrain porte sur une portion de l'espace, généralement le centre du chef-lieu de département. Ces terres sont déjà habitées et appartiennent à des communautés qui réclament toutes les prérogatives sur les espaces considérés. Suivant cette perception, elles se disent prioritaires pour toute action de développement qui s'inscrit dans les limites de leur « propriété foncière ». Or ces aspects ne sont pas toujours pris en compte dans les approches de terrain qui se heurtent au refus des anciens propriétaires d'entériner les nouvelles attributions. Les exemples sont nombreux ; on peut citer, entre autres, celui de Poa dans le Boulkiemde où, depuis trois ans, il est impossible d'attribuer les parcelles dégagées. A Koubri, au départ, la population s'est opposée à l'attribution et à l'occupation des parcelles par les étrangers.

Dans ces conditions, qui doit être recensé ? Qui est prioritaire et pourquoi ? Face à la complexité des situations, l'administration a été obligée de concevoir sa stratégie d'attribution des parcelles à partir des demandes qui lui sont adressées par les postulants. Evidemment une telle procédure ne permet ni d'établir des priorités, ni de tenir compte des cas sociaux. En définitive sont pris en compte seulement ceux qui ont les moyens de payer les différentes contributions.

Les modalités d'attribution des parcelles

D'après les informations recueillies sur le terrain, les stratégies et les modalités d'attribution des parcelles mettent en relief le caractère antisocial et antidémocratique des opérations de lotissement. L'attribution des parcelles étant complètement en rupture avec le reste du processus.

D'abord les modalités définies ne tiennent pas du tout compte des réalités locales observées au moment des enquêtes. En effet, les différentes taxes et contributions à régler par les postulants atteignent quelques fois 100,000 francs CFA, alors que le niveau de pauvreté dans certaines localités est tel que la grande majorité des populations concernées vivent nettement en dessous du seuil de pauvreté établi à 72,690 francs CFA/adulte/an en 1998. C'est le cas à Sabcé où, pour disposer d'une parcelle, il faut déboursier environ 87,000 francs CFA.

Etant donné que la majorité ne peut payer la taxe de jouissance, la priorité est naturellement donnée aux postulants les plus nantis qui sont les mieux servis. Cette situation ouvre ainsi la porte aux malversations qui se traduisent par

⁴⁸ Selon certains observateurs, ce recensement n'a pas été réalisé.

L'attribution de plusieurs parcelles à une même personne, alors que d'autres n'en ont pas une seule. Les conséquences sont désastreuses car il s'ensuit l'éclatement des cellules familiales et le départ vers les zones non loties de ceux qui ne peuvent pas honorer les frais d'attribution.

4.6 Les enseignements tirés des processus de restructuration en cours

INSUFFISANCES ET LIMITES DES TEXTES RELATIFS AUX LOTISSEMENTS ET À LA RESTRUCTURATION

L'analyse du contenu des deux arrêtés permet de remarquer que l'accent est mis plutôt sur les aspects du développement urbain que sur ceux du développement rural. En effet, tous les paramètres pour réussir la restructuration du domaine urbain sont assez précis dans la procédure d'élaboration du schéma directeur d'aménagement (population résidente et nombre de parcelles à dégager).

Quant aux activités économiques, notamment agro-sylvo-pastorales, la nature des données collectées et fournies aux décideurs ne permet pas de les prendre en compte ni de dégager l'espace nécessaire à leur poursuite par la population. En effet, au-delà de la simple mention des principales activités, il est nécessaire de procéder à une évaluation précise des terres mises en culture et des besoins en la matière. Ce type d'informations est indispensable dans l'élaboration du SDAU pour répondre aux besoins des communes rurales.

Outre ces insuffisances, les acteurs impliqués dans les différentes procédures d'élaboration et de restructuration, telles qu'elles sont prévues par les arrêtés, ne mentionnent pas la population locale, pourtant principale bénéficiaire des produits finaux. Au contraire, ce sont l'administration et les cabinets d'experts qui mènent les différentes missions et expriment leurs approbations et non pas la population locale. De même, nulle part il n'est fait mention de concertation avec les populations résidentes pour valider les propositions et les décisions prises concernant le projet. Cette indispensable communication entre les différents acteurs semble être laissée à l'initiative des représentants locaux de l'administration qui ne se sentent pas toujours obligés d'en tenir compte dans leur approche.

Un autre aspect important, occulté par les textes, dans les opérations de restructuration ou de lotissement, concerne la gestion des fonds mobilisés dans la mise en œuvre des actions. Toutes ces insuffisances ou imprécisions des textes laissent la porte ouverte à diverses malversations et multiplient les risques d'incompréhension entre les acteurs.

LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LES DIFFÉRENTS PROCESSUS

L'analyse des processus en cours montre que les principaux acteurs des projets de lotissement sont essentiellement les autorités locales, représentées par la préfecture. Selon les situations, les commissions d'attributions mises en place sont constituées par le préfet (président de la commission), les délégués

administratifs villageois, le représentant des domaines, le représentant des impôts et celui de l'urbanisme. Dans certaines localités comme Koubri, le chef de village et deux représentants des ressortissants sont membres de la commission. A Sabcé, en raison des tensions sociales qui opposent les chefs coutumiers, ceux-ci n'ont pas été admis dans la commission. Dans cette localité, les associations de développement interpellées par la population ont réussi à se faire admettre comme observateurs.

Cette situation montre que les principaux acteurs ne sont pas suffisamment impliqués dans la conduite des opérations de lotissement, ce qui ne permet pas d'assurer la paix sociale et la durabilité des actions entreprises. Elle révèle également la mainmise de l'administration dans la conduite de l'opération, comme en témoignent les protestations sous forme de marches et de 'sit-in' organisés vers les préfectures pour exiger plus de concertation. Pourtant, l'approche de l'administration devait être plutôt participative et consensuelle, car, selon les textes, elle n'est pas habilitée à initier et à conduire l'opération. Cette charge revient plutôt à l'autorité locale représentée par le maire élu entouré de son conseil municipal.

Par ailleurs, les commissions mises en place pour conduire de telles opérations dans les milieux ruraux ne sont pas représentatives des différentes sensibilités locales. Comment peut-on procéder à la restructuration de l'espace rural en excluant les chefs coutumiers, les groupes socioprofessionnels, les organisations de jeunes et de femmes, même si on part du postulat selon lequel « le domaine foncier national (la terre) est de plein droit propriété de l'Etat » ? Il n'est donc pas étonnant de voir émerger des groupes informels qui font de plus en plus entendre leurs voix par des revendications et des réserves émises sur la poursuite des opérations de lotissement, en l'absence des conseils communaux, compte tenu du manque de transparence dans la gestion de ces opérations. La section suivante présente l'analyse des processus de restructuration des espaces communaux en milieu rural pour en tirer un certain nombre d'enseignements.

LES PROBLÈMES DE COMMUNICATION ET DE CONCERTATION

La nature des difficultés et les multiples revendications faites lors des opérations de lotissement mettent en relief l'insuffisance ou le manque de communication et de concertation entre les acteurs. L'analyse des processus mis en œuvre sur le terrain montre clairement qu'au lieu des échanges sur les questions essentielles et les préoccupations liées au lotissement, les décisions sont souvent prises par l'administration et imposées à la population. Ainsi, les réunions préparatoires de l'opération ne sont en réalité que des rencontres visant à donner de simples informations sur les travaux à exécuter. Cette approche débouche toujours sur des protestations violentes qui entraînent l'arrêt du processus sur le terrain. Ce n'est qu'à ce moment-là que les mécanismes de concertation se mettent en place pour trouver des solutions aux problèmes posés par la population.

Une autre insuffisance, et non des moindres, dans le processus de lotissement sur le terrain se situe au niveau des méthodes et des outils de communication. Ceci est d'autant plus grave qu'il s'agit d'une opération très complexe où le moindre malentendu entraîne un blocage des activités. Or, dans la pratique, non seulement les outils utilisés ne sont guère appropriés, mais encore les méthodes de communication ressemblent à des injonctions, ce qui empêche la population de participer activement aux discussions et aux prises des décisions.

LES ESPOIRS NON-RÉALISÉS DES OPÉRATIONS DE LOTISSEMENT

Les propos recueillis sur le terrain auprès des populations locales et des représentants de l'administration dans les préfectures font ressortir que le lotissement est fait pour entraîner l'urbanisation de leur localité : « Avec le lotissement, notre contrée va devenir une ville ». Autrement dit, le lotissement est un moyen pour la localité d'obtenir certains équipements et infrastructures tels que l'électricité, l'eau potable, la voirie, etc. De même, la propriété des parcelles acquises, censée assurer la sécurité foncière, serait une garantie pour attirer des investisseurs, notamment dans le domaine de l'immobilier. « Notre localité sera désormais une grande ville avec de belles maisons ; le commerce va se développer et on aura tout sur place ; il y aura le téléphone et on accédera facilement aux images de la télévision ».

Sur le terrain, cette vision des choses semble guider la plupart des acteurs impliqués dans les opérations de lotissement. Dans la pratique, tous les efforts sont mis sur le domaine urbain au détriment de l'espace rural qui est pourtant une composante importante du domaine foncier des communes cédé par l'Etat. Ainsi, tout se passe comme si la plus-value des opérations de lotissement se résumait à l'acquisition et à l'organisation d'une portion de l'espace de la commune rurale à l'image d'une ville. Mais ce que ceux-ci oublient souvent, c'est que, loin d'être une création artificielle, la ville est le résultat d'une dynamique de développement économique. Or, dans la plupart des localités, les populations croient que le lotissement transforme automatiquement le village en ville ayant tout de suite l'électricité, l'eau, le téléphone, etc. On comprend alors le désenchantement de certains habitants lorsque ces équipements tardent à se mettre en place.

Force est de constater que c'est le point faible de toutes les opérations de lotissement en cours dans le pays, même dans les grandes villes comme Ouagadougou. Dans sa livraison du 20 août 2002, le quotidien *Sidwaya* tirait sur la sonnette d'alarme en ces termes : « Faut-il arrêter les lotissements ? » Et de répondre : « Une question dangereuse, mais qui vaut la peine d'être posée. En réalité, ce qui se passe sur le terrain dans les arrondissements de Bogodogo, Boulmiougou, Nongr'Maasom et Sigh-Noghin est loin de s'appeler « lotissement ». Il s'agit tout au plus de « parcellement ». En dehors des parcelles qui sont dégagées et qui sont très rapidement vendues, rien n'est envisagé pour la viabilisation de ces zones : manque de caniveaux, de routes, d'eau, d'électricité, etc. Même les zones d'élevage requièrent un minimum d'infrastructures. Les populations qui vivent dans ces nouveaux quartiers

souffrent réellement. Ce qui fait dire à certains qu'il n'y a pas de plan d'urbanisation de la ville de Ouagadougou. Les maires doivent penser à viabiliser les zones déjà loties au lieu de toujours se focaliser sur les lotissements à grande échelle »⁴⁹.

Tout compte fait, les opérations de restructuration en milieu rural telles qu'elles se mènent sur le terrain sont loin de promouvoir le développement des localités concernées. Non seulement les objectifs de création de « ville » ne seront jamais atteints, mais encore les actions entreprises contribuent au contraire à désagréger le tissu social et économique existant, dégradant du même coup les conditions de vie déjà précaires des populations.

LA DÉFINITION SPATIALE, SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNE RURALE

A quoi correspond géographiquement une commune rurale ? Un village considéré comme une agglomération permanente ou un ensemble de villages ? Cette question mérite d'être clarifiée pour permettre une application plus efficiente des différentes approches sur le terrain. En effet, selon les textes, le village est une agglomération permanente, donc susceptible d'être érigé en commune rurale si elle remplit les conditions d'un nombre minimum de résidents et de budget minimal. S'il est de règle qu'elles disposent d'un budget, la configuration actuelle des communes rurales est en porte à faux avec les normes officielles puisqu'elle regroupe plusieurs villages administratifs, comme l'indique le croquis de la commune de Sabcé ci-dessous.

La commune rurale de Sabcé illustre bien cette situation. L'aire géographique actuelle de cette commune intègre plus de sept (7) villages administratifs. Pourtant, l'opération de restructuration n'a concerné que la localité de Sabcé en lieu et place de la commune indiquée par le schéma. Même si on définit la commune comme un regroupement de tous ces villages, l'approche présente plusieurs inconvénients. A Sabcé, l'attribution des parcelles soulève également un tollé. Les parcelles ont été dégagées sur le vieux site de Sabcé village. Or, la commune rurale s'étend à d'autres villages administratifs. En principe, puisqu'ils sont dans l'espace communal, il n'y a pas de raison pour que les habitants de ces villages ne prétendent pas à des parcelles dans le lotissement. Pourtant la restructuration ne les concerne pas en tant qu'agglomérations permanentes.

L'approche de restructuration a tendance à briser l'organisation sociale préexistante. En essayant de confiner la population au chef-lieu de commune, elle occulte les villages environnants. L'extension envisagée par l'administration pour satisfaire les nombreuses demandes à Sabcé confirme cette tendance. Or, il existe entre ces différentes localités des liens et des pratiques traditionnelles qui ne plaident guère en faveur du regroupement de la population des différents villages. A titre d'exemple, on ne peut pas envisager (même à moyen terme) que les habitants de Boussouma rejoignent ceux de Sabcé quel que soit le motif, car le chef de canton du Riziam résidant à Sabcé est intronisé traditionnellement à Boussouma. C'est dans cette localité

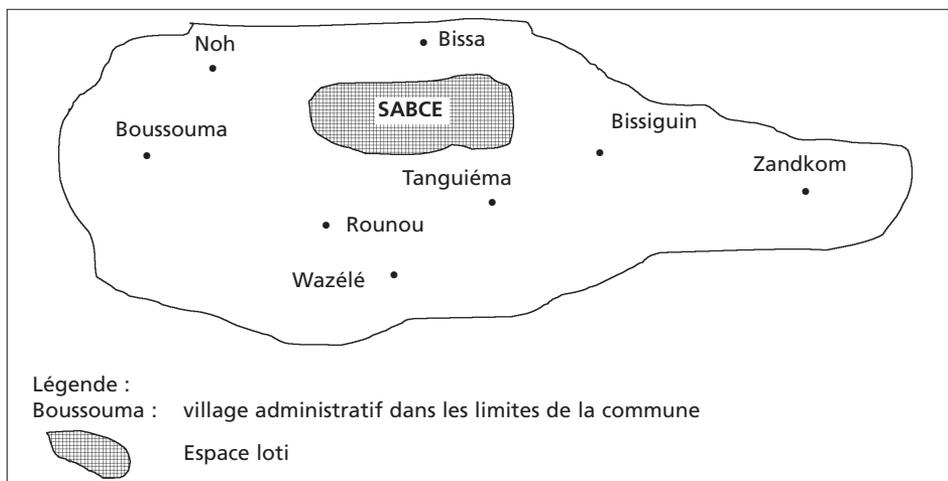
également que sont enterrés tous les chefs défunts. Cette pratique traditionnelle est si ancrée dans le milieu que la population locale n'est pas prête à la briser pour apporter son adhésion au schéma de lotissement appliqué. Outre la désorganisation du pouvoir traditionnel, il y a des risques de dislocation des cellules familiales, car la nouvelle restructuration ne peut garantir l'ordre ancien qui assure la survie de certains groupes de la population.

Enfin, des appréhensions existent quant au maintien du tissu économique. Selon les textes, toute commune rurale doit disposer d'un domaine urbain et d'un domaine rural bien distincts. Dans certains cas comme Sabcé, l'approche ne prend pas en compte cette dimension. Si la restructuration se limitait à la localité de Sabcé considérée comme village et non commune (cf. croquis 1), conformément aux dispositions de la loi, il serait pratiquement impossible de dégager un espace rural suffisant pour les activités de production agro-sylvo-pastorale. En effet, l'analyse du processus montre qu'aucune évaluation des besoins en terre agricole n'a été faite. L'accent a surtout été mis sur les aspects urbains. De même, aucune disposition n'a été prise pour négocier avec les villages environnants la réinstallation des exploitants expropriés pour les besoins de l'aménagement urbain. S'il s'agissait d'une opération à l'échelle de tout l'espace communal (y compris tous les villages indiqués dans le croquis), il aurait fallu envisager un lotissement discontinu, village par village. Ce qui aurait pour avantage de maintenir l'organisation traditionnelle et de préserver les terres productives qui se situent entre les espaces lotis.

L'ÉQUITÉ ET LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES OPÉRATIONS DE RESTRUCTURATION

S'il y a un sujet qui a défrayé la chronique ces dernières années au Burkina Faso, c'est bien le problème de l'équité et de la transparence dans la gestion des opérations de lotissement. D'après les propos recueillis sur le terrain, les opérations de restructuration et la vente des parcelles permettent de générer

Croquis 1 : Limites de la commune rurale de Sabcé



Encadré 6 : L'impact des lotissements sur les activités socio-économiques des femmes de Sabcé

Mes enfants, nous sommes en train de vivre une nouvelle ère. Nous avons connu ce village au moment où il était quasi impossible de s'aventurer très loin des concessions au risque de se faire attaquer par des animaux sauvages. Aujourd'hui, toute cette faune a disparu. Mais ce que, nous, les femmes, avons surtout perdu de plus précieux, c'est notre fierté d'être femme. Voyez-vous, être femme appréciée de tous dans le temps, c'est d'être «serviable» et capable de relever certains défis. A cet égard, une femme dynamique, c'est celle qui se fait apprécier par son époux et ses invités par la qualité du repas servi et notamment de la bonne saveur de la sauce. Elle a une certaine autonomie au niveau des stocks de vivres pour faire face à des imprévus tels les bons soins aux étrangers de son époux, même si celui-ci est absent. Lorsqu'elle a la permission de son mari de rendre visite à ses parents, l'essentiel de ses bagages est constitué par des céréales, du niébé, des cotonnades et surtout des condiments (gombo, aubergine, feuille de niébé, soubala, da, etc.). Ces produits sont distribués à des tantes, aux vieilles femmes et aux épouses de ses frères. Cette pratique est un des indicateurs qui montrait la solidité de son foyer et le degré d'amour avec son conjoint.

A son retour, elle recevait des autres femmes de sa famille les mêmes cadeaux qui manifestent une certaine affection à son égard. Au niveau de son foyer, la nature des cadeaux reçus traduisait également l'importance qu'on lui accordait dans sa propre famille. C'est un indicateur qui montre qu'elle est «digne» et qu'elle a toujours la bénédiction de sa famille pour avoir respecté le choix de sa communauté de base⁵⁰. La femme dynamique se fait également remarquer lors de certaines cérémonies (funérailles en l'honneur des parents et grands-parents) par la qualité et la quantité de sa contribution. Depuis que tout se fait par l'argent, la vente d'une partie de ces produits nous permet de nous procurer un peu de ressources financières pour faire face à certains besoins. Pour toutes ces exigences, il ne faut pas compter sur son époux, mais être très entreprenante pendant la saison pluvieuse.

Les petits lopins de terre permettent à la femme de produire la plupart de ses besoins qu'elle gère de façon autonome. Pour notre cas, la plupart de ces terres sont situées à proximité des cases dans la zone d'habitation. Avec l'accroissement de la population, il y a de plus en plus une situation de tension foncière caractérisée par une pénurie de terres cultivables, mais on arrivait à s'en sortir. Aujourd'hui, la vie semble s'arrêter pour nous. Depuis la réalisation du projet de lotissement, le ciel ne fait que s'assombrir. D'abord, nos lopins de terre sont attribués à des fins de construction de maison d'habitation ; ensuite, il nous a été rapporté que le préfet a interdit à partir de maintenant la mise en culture des champs de case dans les limites du lotissement où sont situées nos petites exploitations. Que devons-nous faire à présent ? Et où ? Moi, je suis vieille et mes jours sont comptés ; mais vous, vos femmes et vos sœurs seront d'éternelles assistées. En attendant, il faut que je mange, même si c'est à vos charges. Je n'ai pas refusé de me battre, on m'a retiré les moyens de ma vie. D'ailleurs, de retour à Ouagadougou, dites à toutes mes petites-filles de m'acheter des condiments au grand marché car j'ai cassé ma daba. (relaté par une femme âgée de Sabcé et retranscrit par Moussa Ouédraogo)

les ressources financières nécessaires à l'acquisition des équipements et infrastructures au profit de la commune. Ainsi, l'importance des contributions est fonction des besoins en ressources financières de la commune. A Sabcé, par exemple, les frais d'extension de la zone à lotir sont à la charge des futurs tributaires de parcelles qui doivent en plus payer les taxes de jouissance. Une

⁵⁰ A l'époque, la femme ne choisissait pas elle-même son mari ; elle était assujettie.

partie des fonds ainsi collectés est parfois investie dans les infrastructures communales, comme il est projeté de le faire à Sabcé avec la construction des logements des enseignants.

Dans ces conditions, le lotissement se fait au détriment des couches les plus défavorisées, car ceux qui en ont les moyens se font attribuer plusieurs parcelles, tandis que les plus démunis sont contraints soit à quitter la zone lotie soit à vendre leurs parcelles aux plus riches du fait de l'impossibilité pour eux d'acquitter les taxes afférentes à l'attribution d'une parcelle. Cette pratique est telle qu'une fois lotie la zone aménagée n'est plus accessible aux pauvres, comme c'est le cas à Koubri. A Sabcé, le lotissement a créé beaucoup de problèmes pour la population locale, notamment les femmes (voir encadré 6).

Outre les problèmes d'équité dans l'attribution des parcelles dégagées, l'opacité de la gestion des fonds collectés caractérise les opérations de lotissement. Lors des études de cas, on a constaté que les mécanismes de collecte et de gestion des fonds sont peu orthodoxes. D'abord, il y a une multitude d'acteurs pour la collecte des taxes (autorité locale, service des domaines, agents des commissions d'attribution, etc.). Ensuite, certains carnets de reçus confectionnés pour les besoins de l'opération disparaissent aussitôt après les recouvrements. Enfin les commissions de gestion se réduisent à la seule personne représentant l'autorité locale qui effectue les dépenses à sa guise.

Ainsi, dans la plupart des localités où les opérations ont été effectuées, les nouvelles autorités n'ont pas d'archives sur la conduite des travaux. C'est le cas de Koubri où la préfecture ne dispose ni d'informations, ni de dossier sur le lotissement réalisé. A Ouagadougou, les audits commandités par le maire central ont relevé un détournement de plusieurs centaines de millions de francs CFA dans la conduite des opérations de lotissement de la ville (détournements liés aux surfacturations, à l'affairisme dans la passation des marchés, à la vente parallèle des parcelles, etc.).

4.7 Conclusion

La mise en œuvre de la décentralisation au Burkina Faso et ses réformes administratives conduisent à l'organisation de l'espace en domaine urbain et domaine rural. Mais la restructuration des terres qui en résulte a des conséquences parfois néfastes sur les conditions de vie des populations rurales. Ces situations déplorables sont dues au fait que, contrairement aux objectifs de la décentralisation, qui « consacre le droit des collectivités territoriales ou collectivités locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale »⁵¹, les populations ne sont pas associées au processus de restructuration à la base. Ce qui entraîne des frustrations diverses et conduit les processus, dans la plupart des cas, à des échecs. Les populations finissent par tout perdre,

⁵¹ Loi 040/98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso, article 2 alinéa 2.

spoliées qu'elles sont de leurs terres de culture, leur principal outil de production. En se basant sur les données de terrain, on peut dire que la restructuration de l'espace exacerbe les crises socio-économiques au lieu de renforcer ou d'améliorer les conditions de vie des populations.

Une des causes vient du fait que les conseils communaux, qui doivent être élus démocratiquement en 2003, ne le sont pas encore. On se demande alors pourquoi les autorités administratives locales, les préfets notamment, s'empressent de restructurer les chefs-lieux de leurs départements, ces communes rurales en gestation, alors que l'administration n'est pas habilitée à initier et conduire des projets de développement dans les villages. Ne vaudrait-il pas mieux que les ressortissants qui « poussent » les dossiers dans les bureaux à Ouagadougou s'investissent dans d'autres domaines du développement de leurs villages ? Pourquoi ne pas attendre la mise en place des conseils communaux et leur laisser le soin de procéder à la restructuration des terres dans l'intérêt bien compris des populations ?

Comme on le constate, les conditions objectives et subjectives de la restructuration des communes rurales ne sont pas encore suffisamment mûres. Il vaut mieux laisser les conseils communaux se mettre en place pour que les populations décident en toute conscience du sort de leurs villages avec des projets bien ficelés pour leur développement et la mise en place d'un système de gestion transparent.

5 Décentralisation en milieu rural : au commencement d'une nouvelle ruralité

Doti Bruno Sanou

5.1 Introduction

Il existe au Burkina Faso une demande forte pour plus d'autonomie, plus de responsabilités au sein de la population, et le processus de décentralisation en cours se révèle comme la voie la plus indiquée pour une véritable transformation sociale. En effet, c'est toute une option de développement propre au pays qui est recherchée. Ainsi l'élargissement de la décentralisation au monde rural peut être le commencement d'une nouvelle ruralité. La ruralité, au-delà de la production matérielle, est tout un mode d'organisation des communautés rurales en vue du plein épanouissement individuel et collectif.

Vouloir élargir aujourd'hui la décentralisation au milieu rural à partir de 2003 nécessite que l'on élucide d'abord la réalité solide sur laquelle se fonde les communautés rurales. Ainsi, il est possible d'éviter de leur transférer les difficultés de gestion de l'Etat et d'aggraver du coup les problèmes d'identité, d'autosuffisance, ou l'insuffisance des services comme la santé et l'éducation qu'elles connaissent déjà. L'expérience des communes urbaines depuis 1995 au Burkina Faso montre que le processus de décentralisation consécutif à la vague de démocratisation des années 90, est bien grippé. A l'euphorie des débuts a succédé une certaine déception. En milieu urbain, les citoyens ne sont pas toujours bien informés des enjeux de la décentralisation et des engagements que le processus exige d'eux. En effet, non seulement la majorité des citoyens se désintéressent du choix de leurs élus et de la gestion de leur commune, mais encore ils sont bien souvent très négatifs dans leurs critiques vis-à-vis du système. De plus, plusieurs élus locaux ne sont pas des exemples en matière d'intégrité, de probité, et ne constituent donc pas des repères pour les citoyens.

Le moment est venu d'élucider le contenu du processus, d'analyser avec objectivité les différentes expériences afin de proposer au monde rural une démarche originale fondée sur la longue durée, la prise en compte des cultures locales et sur la prospective.

5.2 La décentralisation : un échange entre citoyens

Sur la scène politique africaine, on observe une évolution rapide poussant les régimes à changer de langage et à céder un pouvoir qu'ils monopolisaient jalousement. A peine s'est-on engagé dans le processus de « démocratisation » qu'un nouveau concept est parachuté : celui de la « décentralisation ». Ce

dernier paraît encore très flou surtout quand on voit l'usage qui en est fait dans les différents secteurs de la vie nationale et les objectifs qui lui sont fixés, notamment celui d'être un médicament miracle pour un Etat « comateux » depuis plus de trois décennies.

La décentralisation et la centralisation sont deux concepts liés. Soit la décentralisation vise à rendre plus pertinente, plus efficace, plus cohérente la centralisation en la redéterminant, soit elle vise à instaurer une centralisation d'un type nouveau.

L'homme est essentiellement un être communal par nature, appelé à vivre avec les autres membres de la communauté, capable de mener des relations interpersonnelles et, de ce fait, adapté de façon unique à la vie dans une société ordonnée et organisée. Dans une telle perspective, la décentralisation est vue comme une approche participative et solidaire aux élaborations et prises de décisions, et comme une éducation à la prise de conscience et à la responsabilité par rapport au développement (Sanon, 1997). Le processus de décentralisation est une transformation historique et se fonde sur la capacité de la collectivité à gérer la diversité, à développer la solidarité et l'échange entre citoyens. Pratiquée à l'échelle étatique, la décentralisation favorise le rapprochement entre gouvernants et gouvernés avec une meilleure incidence sur la qualité de la vie à la base. La capacité des citoyens à se prendre en charge est une réalité fondamentale pour toute décentralisation, et c'est sur elle que va reposer le processus. Dans le domaine politique, la décentralisation devient une revendication aboutissant à une négociation entre les collectivités et l'Etat.

Les communautés burkinabé ont pratiqué la décentralisation efficacement durant la période précoloniale. Les premières formes d'autorité s'exerçant à la base semblent avoir été celles des chefs lignagers à la tête des *mansaya*, qui s'administraient de façon autonome et pour lesquels le pouvoir était sacré. De ces *mansaya* sont nées les premières formes d'Etat : l'empire du Ghana entre le IVe et le XIe siècle, l'empire du Mali à partir de 1235 et enfin l'empire songhaï du XIVe au XVIe siècle (Konaté, 1997). L'empire du Mali a adopté une forme de décentralisation qui laissait aux provinces lointaines la gestion de leurs propres affaires à l'exception des relations extérieures. Cette structure décentralisée n'a pas eu que des avantages pour l'empire, puisque certaines provinces ont profité de l'affaiblissement de l'Etat pour se rendre autonomes.

L'empire mossi, qui, pendant longtemps a été qualifié d'Etat centralisé, en réalité a pratiqué la décentralisation du pouvoir à l'image des autres empires ouest-africains, chaque province gérant ses propres affaires. Cependant, dans plusieurs villages burkinabé précoloniaux, le centre a souvent su se positionner par rapport aux revendications qui lui parvenaient par différents canaux. Cela peut s'expliquer par le fait que, chez la plupart des ethnies du Burkina, la hiérarchie politique et sociale est au cœur des relations locales.

Au niveau local, la communauté villageoise est la mesure d'organisation privilégiée de l'homme et de la société (Moal, 1980). La communauté, dès ses

origines, est autonome en matière judiciaire, administrative et financière, voire militaire. Elle a pris corps par le regroupement spontané et naturel d'habitants autour de centres d'intérêts communs. Elle est un centre économique, religieux et social. Cependant, sa gouvernance ne reposait certes pas sur un choix démocratique des responsables de la communauté. En outre, le droit à l'expression suit obligatoirement un canal, par exemple celui des classes d'âge pour certaines sociétés burkinabé.

5.3 Les fondements de la décentralisation

La décentralisation s'est fondée sur quelques leviers comme la terre, une communauté autonome, une mémoire collective et donc une culture commune.

- *La terre, support de la communauté.* C'est également elle qui la nourrit. Aussi elle fut placée comme capital sacré donnant à la population qui y vit son identité. Remettre sa gestion en question a bouleversé, dans bien des cas, le système de valeurs de la communauté.

- *Une population qui se gère elle-même.* Au fondement de la commune, il y a toujours une communauté composée de différentes catégories sociales animées de la volonté de se construire un avenir et donc de se trouver des raisons d'agir ensemble⁵². La commune apparaît ainsi comme un patrimoine commun en constitution que chacun est chargé de protéger, de mettre en sûreté, mais aussi de promouvoir.

- *La mémoire collective fondement de l'identité communale.* Nous pouvons citer, pour les sociétés burkinabé, la langue, la religion, l'organisation sociopolitique, l'initiation, les savoirs locaux, les modes de production, mais aussi la capacité de la communauté à imaginer le monde à initier, à mettre en place et à faire fonctionner. La mémoire collective est aussi un trait d'union entre les membres de la communauté et les générations successives.

- *Le sacré qui, à travers différentes confessions, réunit les citoyens pour en faire une communauté de foi.* Cela est d'autant plus important au Burkina Faso que, aujourd'hui encore, la religion traditionnelle donne sens à la vie en communauté dans les villages.

5.4 Expériences de décentralisation en milieu rural au Burkina Faso

LES COMMUNES DE LA PÉRIODE COLONIALE

En Afrique francophone, le processus de décentralisation et la gestion des communes telles que nous les connaissons de nos jours sont des acquis de la Révolution française de 1789 qui avait érigé les paroisses en circonscriptions

⁵² Nous retrouvons ici l'étymologie de la commune : « communia », du radical « munio » « munir » qui signifie construire, frayer un chemin, mettre à l'abri, protéger.

administratives ou communes. Cette nouvelle organisation a survécu aux différentes réformes. En 1884 elle est modifiée en une collectivité de plein exercice ; son conseil est élu au suffrage universel. Paradoxalement, son maire, qui a des pouvoirs importants, est considéré comme le représentant du pouvoir, d'où l'aménagement d'une double tutelle administrative et financière.

La loi de 1884 s'appliquait dans les colonies et y instituait les communes de plein exercice (Saint-Louis et Dakar au Sénégal), les communes mixtes et les communes indigènes qui constituaient en réalité les communes rurales. Au Burkina Faso, les premières communes mixtes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, ont été instituées en 1926. Elles étaient gérées par une commission présidée par un administrateur-maire qui était le commandant de cercle. La commission municipale était composée de huit membres titulaires désignés dont quatre notables français et quatre sujets français (indigènes). Cette composition répondait à l'esprit de l'époque et la commission n'était qu'une réunion de personnes déléguées, chargées pendant un temps déterminé d'étudier les projets, de contrôler leur exécution et, le cas échéant, de prendre des décisions mais toujours dans l'intérêt de l'Empire français. Il s'agissait en réalité d'une déconcentration des services administratifs, et la commission communale n'était en fait qu'une délégation spéciale.

Le budget de la commune reposait sur les différentes taxes et sur le produit des biens et revenus communaux auxquels s'ajoutait une part proportionnelle sur les produits des impôts, droits et taxes perçus dans les limites de la commune mixte. Face à l'insuffisance des recettes par rapport aux investissements prévus, l'autorité municipale a recouru aux travaux forcés. Ainsi, les deux communes se développaient grâce à la sueur et au sang des sujets.

En 1954, les deux communes ont été instituées en communes de plein exercice dirigées par un conseil municipal élu au suffrage universel. Ces premières élections répondaient au souci de l'Union française, créée en 1946, de faire participer les Africains à la gestion des affaires de leurs colonies. Cette expérience de gestion démocratique fut interrompue par la loi du 9 décembre 1959 qui mettait en place des délégations municipales destinées à préparer la mise en place des futures communes et à faciliter l'apprentissage de la gestion municipale par les élites locales.

LES TENTATIVES DE DÉCENTRALISATION DE LA PÉRIODE POSTCOLONIALE

En 1960, le gouvernement de la colonie de Haute-Volta proposait à nouveau la mise en place des conseils. La nouvelle loi prévoyait deux types de communes : les communes urbaines et les communes rurales dont les conseillers seraient élus au suffrage universel. Au niveau des cercles, on instaurait des collectivités rurales dirigées par des conseils élus, présidés par les responsables administratifs, à qui était attribuée la fonction d'œuvrer au développement de la zone concernée. Si certaines communes urbaines ont obtenu des acquis à la faveur du processus, les collectivités rurales, elles, étaient moins dynamiques. En effet, dans les communes urbaines, les citoyens discutaient peu de la

commune. Il n'y avait plus d'élection et c'étaient les délégations spéciales qui étaient à l'œuvre. En réalité, la décentralisation est donc apparue plus comme une tentative de l'Etat de mieux étendre son contrôle sur les collectivités qu'une volonté réelle de responsabiliser celles-ci.

En outre, les différentes crises qui ont secoué le gouvernement du Rassemblement Démocratique Africain (RDA) l'ont amené à suspendre cette deuxième expérience en 1965. Les militaires qui sont arrivés au pouvoir par le coup d'Etat de 1966 ne sont pas revenus sur la suppression des conseils municipaux. L'ordonnance du 23 juillet 1974, puis la loi du 7 juin 1979 qui tentèrent d'entreprendre une nouvelle expérience de décentralisation n'ont pas abouti à cause de l'instabilité politique.

L'EXPÉRIENCE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES VERS LES ORGANISMES RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT

Les Organismes Régionaux de Développement (ORD) ont été institués en 1965 par la loi 20-65 AN qui a voulu traduire la volonté de décentralisation économique, en transférant les compétences nécessaires aux collectivités régionales créées à cet effet. Les ORD se fondaient sur un transfert progressif des pouvoirs de décisions aux collectivités, notamment en aidant celles-ci à mettre en place les institutions appropriées à l'exercice de ces pouvoirs. L'Etat a voulu ainsi adopter une approche de développement rural ayant pour objectif l'épanouissement du monde rural dans tous les domaines (économique, social et culturel). Ce qui implique non seulement l'amélioration des productions, mais aussi celle de l'état sanitaire, de l'habitat, du niveau des connaissances, des infrastructures, etc. Il avait ainsi pour objectif d'améliorer le niveau et le cadre de vie des populations qui n'étaient plus perçues uniquement comme des producteurs.

Cette nouvelle politique visait à susciter et à stimuler la participation active et responsable des populations aux processus de développement et à réduire les coûts de l'encadrement technique. Pour l'autorité, il s'agissait de susciter la prise en charge du développement par les collectivités régionales elles-mêmes, de mettre au point une approche participative associant populations et services d'assistance officiels et d'instaurer des institutions permettant l'exercice du pouvoir par les collectivités. En évitant d'imposer des modèles d'organisation, elle voulait inciter les populations, elles-mêmes, à mettre en place des institutions pouvant justement créer l'adhésion et entretenir l'enthousiasme.

L'expérience des ORD n'a duré que quinze ans au maximum. Ils ont été supprimés pour cause de faillite financière (mauvaise gestion, arrêt de financement extérieur) et remplacés par les Centres Régionaux de Production Agricole (CRPA). Cet échec consacrait le retour à une approche productiviste du développement du monde rural. Nous sommes convaincus que la méthode utilisée par les ORD peut contribuer de façon très positive à la mise en œuvre du processus de décentralisation en milieu rural au Burkina Faso. Effectivement, l'expérience des ORD a inspiré le gouvernement et la Commission Nationale de la Décentralisation (CND).

LA RÉVOLUTION DU 1983

La révolution du 4 août 1983 apporte une innovation au processus avec l'élection des conseils révolutionnaires municipaux au suffrage indirect, les fonctions du maire étant assurées par l'administrateur nommé : préfet ou haut commissaire. Cette démarche, qui suscite quelques accrocs politiques dans plusieurs localités, soulève peu l'enthousiasme. Le système lui-même n'inspire pas confiance, et les hommes choisis encore moins. En effet, la mise en œuvre des projets, notamment à travers les Programmes Populaires de Développement (PPD), rappelle souvent les méthodes coloniales. Or, la commune est une participation volontaire des citoyens au développement.

En milieu rural, le processus inquiète d'autant plus. Dans certaines localités, des fonctionnaires et des scolaires traumatisent les populations par des menaces de plusieurs ordres. Dans d'autres, des communautés choisissent purement et simplement les éléments de la chefferie traditionnelle pour remplir le rôle de Comité de Défense de la Révolution (CDR). Hormis la mise en place des structures révolutionnaires, le classement de la population en deux catégories – les révolutionnaires et les réactionnaires –, les slogans révolutionnaires, la multiplication des travaux d'intérêt commun, le fait de taxer les traditions de forces rétrogrades, etc. suscitent la méfiance des populations envers de cette forme de gestion. Presque tous les membres des CDR se sont reconvertis en démocrates au sein de l'actuel régime au pouvoir. Il est à craindre que, se souvenant de leur comportement antérieur, les populations ne se méfient du processus de décentralisation dans les villages où ils seront proposés comme candidats aux élections par leur parti.

LE PROCESSUS ACTUEL DE LA DÉCENTRALISATION

La dernière initiative politique vers une décentralisation, consacrée dans la Constitution de 11 juin 1991, se met en œuvre de façon progressive, avec pour référent réglementaire les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) adoptés en 1998 et modifiés en 2001. Les TOD tirent leurs origines des tentatives antérieures de décentralisation au Burkina Faso et de l'analyse des cinq années de décentralisation en milieu urbain. Le Burkina a voulu procéder par étapes en commençant la décentralisation par les communes urbaines afin de pouvoir en tirer des leçons pour étendre le processus au monde rural. Bien que cette démarche soit prudente, il n'est pas sûr que les autorités ont aujourd'hui tous les éléments nécessaires à une véritable décentralisation en milieu rural capable d'engendrer une transformation sociale véritable.

En effet, il faut craindre que le processus ne se limite uniquement aux élections des conseillers municipaux et à la mise en place des structures exigées par la loi. Dans ce cas, les conditions posées à l'instauration d'une commune rurale risquent d'être vite dépassées. Par exemple, quel statut donner à une agglomération de moins de cinq mille habitants pouvant mobiliser un budget de plus de dix millions de francs ? En outre, le développement communal n'est pas qu'une question de recettes budgétaires mais tout un mode de vie. Comment gérer les

villages qui refusent d'adhérer à telle ou telle communauté pour des raisons historiques ? Ne risque-t-on pas de frustrer des communautés autochtones en appliquant mécaniquement le code électoral dans les zones de fortes migrations ? Dans certaines zones où le pouvoir traditionnel est très fort, la population ne serait-elle pas tentée de plébisciter les chefs traditionnels ? Ce sont là quelques-unes des questions qui font envisager une application difficile des textes.

Les ruraux attendent de la décentralisation l'amélioration des conditions de vie et le renforcement de la cohésion sociale. Pour arriver à une vraie adhésion, il est donc primordial d'expliquer le contenu des TOD aux ruraux afin de recueillir leurs avis avant d'engager le processus. Or, pour aboutir à un enracinement réel du processus de décentralisation dans le monde rural, il faut respecter certaines exigences qui sont, entre autres, l'éducation à la citoyenneté, l'amélioration de la capacité des communes à dialoguer avec l'autorité centrale et à mobiliser les ressources⁵³.

LA PRISE EN COMPTE DES TRADITIONS ET L'IDENTITÉ CULTURELLE

Les collectivités locales sont des lieux vivants de la reconstitution du tissu social où devraient pouvoir s'exprimer les identités locales. Pour que les populations adhèrent à la décentralisation, il est nécessaire que l'Etat prenne en compte les mémoires qui fondent l'imaginaire car elles relient la communauté à ce qui n'est pas immédiatement présent (l'avant, l'après, l'ailleurs). Les communautés villageoises ont des traditions en matière de gestion politique, sociale, économique et culturelle. Il ne s'agit pas, à notre avis, de les plaquer sur le processus de décentralisation mais de s'en inspirer pour l'enrichir. Aussi faut-il entreprendre une étude approfondie des communautés qui veulent se constituer en collectivités territoriales afin de déceler leurs attentes, notamment leur conception de la gestion du pouvoir local, les mécanismes initiés pour permettre la participation de tout le monde à la gestion de la commune, les limites du pouvoir, les devoirs et les droits des citoyens, etc. Les textes officiels ne donnent aucune disposition sur la prise en compte des mémoires collectives. Pour que les mémoires collectives puissent enrichir le processus de décentralisation et engendrer une nouvelle culture de la ruralité, il est important de bien les analyser afin de maîtriser en elles ce qui est permanence et constitue la réalité solide. C'est-à-dire la source d'inspiration individuelle et collective.

Au Burkina Faso, la religion traditionnelle tient une place très importante dans les collectivités rurales et notamment dans le domaine politique. Les administrateurs sont confrontés en permanence aux pratiques culturelles (désignation des chefs coutumiers, funérailles, droits humains, questions familiales, gestions foncières, etc.). Régulièrement l'administrateur est obligé de faire appel à la jurisprudence pour éviter les conflits villageois et intervillageois. Les futurs maires des communes rurales seront appelés à gérer ce genre de conflit. En

⁵³ Certaines communes urbaines vivent surtout grâce à la personnalité de leur maire et à ses relations avec les partenaires financiers. Or, le développement de la commune devrait reposer sur l'effort des citoyens et non sur les dons.

outre, au-delà de l'application des textes, le citoyen et la collectivité réagissent toujours en fonction de leur appartenance à une culture, et c'est de cela que l'administration municipale devra traiter. Les élus locaux doivent être initiés à une gestion administrative s'inspirant des mémoires collectives.

Le processus de décentralisation en milieu rural veut contribuer à l'émergence d'une nouvelle culture de la solidarité à partir de l'identité collective. Nous n'avons plus affaire à des communautés autochtones homogènes, du moins sur l'essentiel, les migrations ayant mis en contact des groupes provenant de différentes cultures. En outre, les TOD vont rendre difficile l'application de certaines coutumes quand bien même elles seraient positives : gestion traditionnelle de la terre, code traditionnel de la famille, etc. A cela, il faut ajouter la multiplicité des intervenants en milieu rural en plus des autorités coutumières, comme les associations de jeunes, les Comités Villageois de Gestion de Terroir (CVGT), les communautés religieuses de base, les Groupements de Producteurs de Coton (GPC). De plus, on trouve les consultants et les fonctionnaires de l'Etat, principalement les instituteurs et les infirmiers, qui sont les intellectuels de la localité et qui traduisent les textes de la décentralisation aux populations.

5.5 Conclusion

La décentralisation est une volonté politique de permettre à la population une plus large participation à la construction démocratique. Au-delà du montage institutionnel et de l'organisation des élections, c'est toute une nouvelle culture de la ruralité qui est recherchée à travers la participation des collectivités rurales à la gestion des affaires qui les concernent et à la construction de la démocratie locale. Cette volonté politique ne peut devenir une œuvre de culture que si on prend en compte la vision des communautés rurales sur la décentralisation.

L'état d'urgence dans lequel se trouve le processus de décentralisation au Burkina Faso trouve ses origines dans l'insuffisance de la réflexion sur la question, donnant ainsi l'impression d'un modèle parachuté sans référence à un projet de société. Ce processus prendra en 2003 un nouveau tournant, son extension au milieu rural. La décentralisation en milieu rural est certainement l'une des voies les plus sûres pour la régénération de l'Etat. Elle permet à la collectivité de base de s'exercer à la démocratie, à la responsabilité, à l'esprit d'initiative et à l'autogestion. L'Etat sera de moins en moins présent dans les secteurs transférés aux collectivités.

La réussite de la décentralisation en milieu rural dépend de l'éducation civique de la population. L'éducation à partir des réalités du milieu de vie est indispensable à l'émergence d'une identité collective et au développement intégral. Non seulement elle permet d'actualiser la tradition mais aussi d'envisager l'avenir. Pour renforcer le processus de décentralisation, l'éducation devrait viser à intégrer l'individu dans son milieu de vie, en l'aidant à se connaître en renouant avec ses racines et en retrouvant ses sources, mais de façon ouverte aux autres. Une telle éducation permet à l'individu de se sentir un citoyen responsable et de servir utilement sa communauté.

Bibliographie

- Banzhaf, M., Drabo, B. et Grell, H., 2000. Du conflit au consensus. Les pasteurs et agro-pasteurs de Kishi Beiga (Burkina Faso) optent pour la cogestion de leurs ressources naturelles. *Saving the commons* no. 3, IIED, London.
- Bayart, J.F., 1991. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Fayard.
- Burkina Faso, 1996. Textes portant réorganisation agraire et foncière. Loi N° 014/96/ADP du 23 mai 96, Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, édition novembre 1998.
- Burkina Faso, 1998. Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) du Burkina Faso : orientation de la décentralisation, organisation de l'Administration du territoire, organisation et fonctionnement des collectivités locales, programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.
- Daniel, A., 2000. Dix-sept ans de suivi de la végétation ligneuse et herbacée dans le périmètre expérimental de Widou-Tiengholy (Ferlo, Nord-Sénégal). In : E. Tielkes, E. Schlecht et P. Hiernaux (eds), *Elevage et gestion de parcours au Sahel, implication pour le développement*. Compte rendu d'un atelier régional tenu à Niamey, Niger du 2 au 6 octobre 2000. Verlag Ulrich Grauer, Stuttgart, pp. 35-46.
- GREFCO, 1998. *La sécurisation foncière*. Ouagadougou, non publié.
- Konaté, D., 1997. *Approche historique des structures du pouvoir dans les sociétés mandingues : des Mansaya au fanga bamanan*. Bobo-Dioulasso, non publié.
- Lavigne Delville, Ph., 2002. *La décentralisation administrative face à la question foncière*. Communication présentée au séminaire GRAF-GRET-IIED, Ouagadougou, mars 2002.
- McKean, M.A., 2000. *Common property: What is it, what is it good for, and what makes it work?* In : A. McKean, C. Gibson and E. Ostrom (eds.), *Keeping the forests : Communities, institutions and the governance of forests*, Chapter 2. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Ministère de Ressources Animales (MRA), 2000. *Les statistiques du secteur de l'élevage au Burkina Faso, année 2000*.
- Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESSRS)-CILS, 1999. *Etude des déterminants politico-institutionnels et de leurs impacts sur la gestion des ressources naturelles : Cas du PNGT*. Ouagadougou, non publié.
- Moal, G. le, 1980. *Les Bobo : Nature et fonction des masques*. ORSTOM, Paris.
- Ostrom, E., 1990. *The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

- Ouédraogo, H.M.G., 1997. Note introductive à l'atelier régional sur le foncier pastoral. Niamey, 16-21 juin 1997.
- Ouédraogo, H.M.G., 1999. Politiques urbaines étatiques et stratégies populaires d'accès au foncier : le problème de l'habitat spontané à Ouagadougou. International Conference of the Research Community for the Habitat Agenda : linking research and policy for the sustainability of human settlements, Proceedings of the Geneva International Conference July 6-8 1998. CEFÉ, Rome.
- Ouédraogo, H.M.G., 2001. Conditions juridiques de reconnaissance des droits fonciers locaux et des pratiques foncières locales. non publié.
- PADLOS, 1997. La gestion décentralisée des ressources naturelles. CILLS, Ouagadougou, non publié.
- Peyre de Fabrègues, B., 2000. Les grandes étapes de l'élevage pastoral au Niger et leurs conséquences majeures. In : E. Tielkes, E. Schlecht et P. Hiernaux (eds), Elevage et gestion de parcours au Sahel, implication pour le développement, compte rendu d'un atelier régional tenu à Niamey, Niger, du 2 au 6 octobre 2000. Verlag Ulrich Grauer, Stuttgart, pp. 1-18.
- Premier ministre/Commission nationale de décentralisation (CND), 2001. Synthèse des avis et propositions issus des six études régionales dans le cadre de la réflexion sur la décentralisation en milieu rural au Burkina Faso, CND.
- PSB, 1999. Schéma régional d'aménagement du territoire Sahel, tome décembre 1999.
- Sanon, A.T., 1997. Les racines du développement : la terre, la culture, le culte. Bobo-Dioulasso, non publié.
- Schlecht, E., Hiernaux, P. et Turner, M.D., 2001. Mobilité régionale du bétail : Nécessité et alternatives ? In : E. Tielkes, E. Schlecht et P. Hiernaux (eds), Elevage et gestion de parcours au Sahel, implication pour le développement, compte rendu d'un atelier régional tenu à Niamey, Niger, du 2 au 6 octobre 2000. Verlag Ulrich Grauer, Stuttgart, pp. 65-77.

Les auteurs

Alain Sidpassamdé **Bagré** est géomètre de formation initiale, complétée par un DESS en gestion urbaine. A ce titre, il a été très tôt impliqué dans l'aménagement foncier urbain à travers divers chantiers de lotissements qu'il a menés dans différentes localités du Burkina Faso avant de devenir directeur du cadastre. Il a été membre des commissions interministérielles de relecture des textes de la RAF en 1989 et 1994 ainsi que de l'équipe de rédaction de l'avant-projet de décret portant définition du domaine privé des communes urbaines du Burkina Faso. Mr Bagré est actuellement responsable du projet d'aménagement de la Zone d'Activités Commerciales et Administratives (ZACA) de la ville de Ouagadougou. Il est membre du GRAF.

Contact : Alain S. Bagré, 01 BP 2693, Ouagadougou 01, Burkina Faso.

Téléphone : (226) 36 48 56 / 20 07 44. Email : abagre@fasonet.bf ;

abagre@caramail.com

Gerard **Baltissen** est agronome de formation et spécialisé dans les approches participatives de recherche et vulgarisation agricole, gestion des ressources naturelles et décentralisation en milieu rural. Il travaille depuis 1988 en Afrique dans des programmes et projets de recherche-action et de vulgarisation. Il est actuellement basé au KIT à Amsterdam, Pays Bas comme formateur et responsable pour les programmes de développement rural.

Contact : Gerard Baltissen, KIT, PO Box 95001, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas.

Téléphone : (31)20 5688 219. Fax : (31)20 568 8498. E-mail : g.baltissen@kit.nl

Harouna **Bary** est socio-économiste de formation et spécialisé dans les questions liées au pastoralisme. Après avoir occupé plusieurs fonctions dans les programmes de développement, il est présentement consultant indépendant et a conduit de nombreuses missions dans la sous-région et le Tchad pour des organismes internationaux comme le CILSS, les Nations Unies et la Banque Mondiale. Il est membre fondateur du GRAF.

Contact : Harouna Bary 01 BP 64 98 Ouagadougou 01, Burkina Faso.

Téléphone : (226) 43 06 48 / 82 80 77. E-mail : baryharouna@hotmail.com

Thea **Hilhorst** est socio-économiste. Elle travaille depuis 1993 dans la sous-région, notamment au Mali et au Burkina Faso, et a géré une série de programmes de recherche-action et de réseaux cherchant à informer les décideurs politiques de thèmes comme la décentralisation rurale, l'économie locale, la gestion des ressources naturelles et de questions environnementales. Présentement, elle est basée au KIT à Amsterdam, Pays-Bas. Elle est aussi

chercheur associé avec l'International Institute for Environment and Development (IIED) qui a son siège à Londres.

Contact : Thea Hilhorst, KIT, PO Box 95001, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas.
Téléphone : (31)20 5688 501. Fax : (31)20 568 8498. E-mail : t.hilhorst@kit.nl

Ardjouma **Ouattara** est géographe de formation. Il est chargé de recherche à l'Institut National des Sciences des Sociétés (INSS) du Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique (CNRST) ou il est responsable du département des Sciences de la Population. Il a participé aux travaux d'élaboration de l'ordonnance portant Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso en tant que rapporteur de l'une des sous-commissions et il est membre du GRAF. Les problèmes d'urbanisation et de population constituent à l'heure actuelle le principal centre d'intérêt de ses recherches.

Contact : Ardjouma Ouattara, INSS/CNRST, 03 BP 7047, Ouagadougou 03, Burkina Faso. Téléphone : (226) 36 07 46. Fax : (226) 36 08 62.

E-mail : ardjoumaouattara@yahoo.fr

Moussa **Ouédraogo** est géographe au Programme National de Gestion des Terroirs depuis 1987. Il est actuellement chargé de la capitalisation des expériences des projets en cours sur le terrain et de l'animation de la concertation entre les différents acteurs impliqués dans le développement du monde rural. Egalement membre du Groupe d'Action et de Recherche sur le foncier (GRAF), il travaille de plus en plus sur les questions foncières et le processus de décentralisation en milieu rural.

Contact : Moussa Ouédraogo, CN/PNGT, 01 BP 1487, Ouagadougou 01, Burkina Faso. Téléphone : (226) 32 60 26. Fax : (226) 31 74 10.

E-mail : moussaouedraogo@hotmail.com

Doti Bruno **Sanou** est historien de formation. Il est actuellement chercheur doctorant à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve en Belgique. Il est fondateur et coordinateur du Centre Africain de recherche pour une pratique culturelle du Développement (CAD). Il est l'auteur de nombreux ouvrages, articles et communications sur la décentralisation et également membre de plusieurs équipes de recherche sur la décentralisation, notamment dans ses aspects culturels.

Contact : Doti Bruno Sanou, 01 BP 3395, Bobo Dioulasso 01, Burkina Faso.

Téléphone/Fax : (226) 97 20 07 E-mail : doti_brunos@hotmail.com

Daniel **Thiéba** est socio-économiste du développement. Il est directeur du Groupe de Recherche, de Formation et de Conseils (GREFCO) depuis 1993 et a travaillé comme consultant pour plusieurs organismes internationaux (PNUD, BAD, GRET, OCDE, FAO) ainsi que pour la coopération internationale (des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Union Européenne). Auteur de plusieurs publications, il est également membre du GRAF.

Contact : Daniel Thiéba, 01 BP 6428, Ouagadougou 01, Burkina Faso.

Téléphone : (226) 34 21 15. Fax : 34 24 60. E-mail : thieba@fasonet.bf

