

Dossier no. 129

De la colonisation du vide à la concertation sur le plein

Réglementation de
l'exploitation d'une
zone pastorale à
Samorogouan,
Burkina Faso

Joost Nelen,
Nata Traoré,
Moumouni Ouattara

Novembre 2004



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zone Arides



De la colonisation du vide à la concertation sur le plein

Réglementation de l'exploitation
d'une zone pastorale à
Samorogouan, Burkina Faso

Joost Nelen, Nata Traoré, Moumouni Ouattara

Dossier no. 129

A propos des auteurs

Joost Nelen et Nata Traoré sont conseillers de l'Organisation Néerlandaise de Développement SNV au Mali et au Burkina. Moumouni Ouattara est directeur provincial des ressources animales de la province de Kéné Dougou au Burkina Faso.

Pour de plus amples informations, vous pouvez vous adresser au bureau régional de la SNV-Burkina, B.P. 1206, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso.
Tél. : +(226) 20 97 21 91. Email : snvbobo@fasonet.bf

Remerciements

Nos remerciements vont à la population et aux commissions villageoises de gestion des terroirs de Samorogouan (département situé à l'ouest du Burkina Faso) ainsi qu'aux autorités administratives et aux services techniques, qui ont constitué des sources d'information essentielles pour notre recherche.

Nous tenons à remercier l'ancienne équipe de la SNV à Samorogouan, Djibril Traoré, Eudoxie Sanon et Marion Veltenaar pour leur détermination et leur confiance en ce processus. Notre gratitude s'adresse également à Bruno Fako Ouattara pour ses conseils juridiques, indispensables pour la réussite du processus. Finalement, nous remercions Thea Hilhorst, Paul Mathieu, Saïdou Sanou, Lorenzo Cotula, Ced Hesse, Marie Jaeky et Marion Veltenaar pour la lecture critique de la version provisoire du bulletin.

Abréviations

BIS	Boutique d'Information de Samorogouan, SNV-Burkina
CARC	Centre d'Aménagement des Ranchs Collectifs
CEZIET	Centre d'Encadrement des Zones d'Intensification de l'Élevage Traditionnel
CIRDES	Centre International de Recherche-Développement sur l'Élevage en zones Sub-humides
CVGT	Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
DAFP	Direction des Aménagements Pastoraux et du Foncier (du MRA)
DEP	Direction des Etudes et Planification (du Ministère de l'Agriculture)
DRA-K	Direction des Ressources Animales de la Province du Kéné Dougou (du MRA)
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GTZ	Coopération technique allemande au développement
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
JO	Journal Officiel du Faso
LPDRD	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
MA	Ministère de l'Agriculture
MRA	Ministère des Ressources Animales
PAAP	Programme d'Appui aux Aménagements Pastoraux
PEOV	Projet d'Élevage Ouest Volta
PNGT	Programme National de Gestion des Terroirs
RAF	Réorganisation Agricole et Foncière
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TOD	Texte d'Orientation de la Décentralisation
UBT	Unité de Bétail Tropical

Table des matières

1. Introduction	1
2. Contexte	4
2.1 Localisation et tendances	4
2.2 Les zones pastorales au Burkina	4
3. Historique de Samorogouan	7
3.1 Avant 1975 : droits fonciers coutumiers	7
3.2 De 1975 à 1983 : les années de vache grasse	8
3.3 De 1984 à 1985 : croissance de la migration	9
3.4 De 1985 à 1995 : occupation des terres pour l'agriculture	12
3.5 De 1995 à 2000 : fin de la vocation pastorale ?	13
4. Politiques et législation à la fin des années 1990	18
4.1 Réorganisation agraire et foncière	18
4.2 Textes d'orientation de la décentralisation	20
4.3 Cohabitation séparée entre les TOD et la RAF	21
5. Elaboration des règles de GRN	22
5.1 Premiers signes d'une réglementation	22
5.2 Cadre de concertation de Samorogouan	23
5.3 Réflexions sur des règles de GRN	25
5.4 De la légitimité à la légalité : sanction par un arrêté	26
5.5 Les CVGT comme maîtres d'ouvrage	27
6. Evaluation de l'élaboration et sanction des règles	31
6.1 Positions favorables à l'arrêté	31
6.2 Qualité du trajet	32
7. Conclusions, questions et perspectives	39
Annexe 1. Carte de Samorogouan	43
Annexe 2. L'arrêté préfectoral de Samorogouan	44
Bibliographie	52

1. Introduction

La complexité de la gestion des ressources naturelles (GRN) dans les pays du Sahel est décrite par de multiples études. Le constat général est que les modes d'exploitation actuels exercent une pression si élevée sur les ressources naturelles renouvelables qu'ils risquent de compromettre leur pérennité, surtout dans les zones à forte population. En même temps, nous constatons que les réponses locales à cette situation sont multiples, diverses et encourageantes, comme en témoignent de nombreuses publications. Les acteurs locaux nous en montrent des exemples, pas seulement techniques (liés à l'exploitation durable), mais aussi institutionnels (liés aux accords fonciers, aux concertations ou conventions).¹ Le processus décrit dans ce dossier confirme ce constat : devenus conscients de la pression sur les ressources naturelles et confrontés à des conflits entre différents groupes d'usagers, les différents acteurs vivant dans le département de Samorogouan au Burkina Faso ont pris l'initiative de réglementer l'exploitation des ressources naturelles.

Carte 1. Burkina Faso



1. Voir par ex. les autres dossiers de l'IIED dans la même série, ou les recueils des expériences de la GTZ (Kirsch-Jung et al., 2000 et 2003) sur www.gtz.de/lamin/english (en anglais).

Le département de Samorogouan est l'un des 350 départements administratifs du Burkina. Il se distingue des autres départements de l'ouest du pays par la présence d'une zone à vocation pastorale, qui avait été repérée par l'Etat pour un de ses projets d'« aménagement pastoral et intensification d'élevage » dans les années 1970, et où de nombreux pasteurs sont venus s'installer. Ledit projet a influencé l'évolution du département dans les années 1980/1990 : l'installation par l'Etat d'une telle zone dans le bassin cotonnier, où la culture du coton et des céréales domine les systèmes de production, a accentué une compétition déjà prononcée entre les différents groupes d'usagers de la terre et de ses ressources. Samorogouan était et demeure une zone de forte immigration. Les générations actuelles, inquiètes de ce flux de nouveaux arrivants (pasteurs puis migrants agricoles), mettent en cause les accords du passé, parfois de manière à retirer les terres ou, dans le cas de Samorogouan, à tenter de récupérer les terres cédées par leurs parents à l'Etat pour la zone pastorale. Cela se passe dans un contexte où les transactions foncières n'ont jamais été clarifiées, et dans une ambiance de pluralisme juridique où la législation en vigueur est mal connue et loin des pratiques réelles. En conséquence, les conflits entre groupes d'usagers antagonistes ont été à l'ordre du jour.

Confrontés à l'insuffisance de réponses adéquates aux niveaux politique et législatif, les acteurs locaux (instances villageoises, organisations paysannes, ainsi que services déconcentrés et préfecture) ont trouvé des solutions pragmatiques pour atténuer la situation d'insécurité. Même s'ils sont toujours confrontés à un enchevêtrement de textes et d'institutions, les principes derrière les textes sur la décentralisation et l'organisation foncière ou liés aux secteurs de l'élevage ou de la foresterie leur donnent en même temps l'initiative de concevoir et d'agir – une occasion que les acteurs de Samorogouan ont tenté de saisir. Un processus de réconciliation et de concertation a abouti à l'élaboration des règles de gestion, qui ont été validées par un arrêté préfectoral en 2003.

Dans un tel contexte, il convient d'analyser comment l'idée de créer une « zone à vocation pastorale » à Samorogouan (et de la maintenir, comme proposé en 2003 par le Ministère des Ressources Animales [MRA] au Programme National de Gestion des Terroirs [PNGT]) se marie avec la complexité de la GRN des zones soudaniennes en Afrique de l'Ouest. Dans ces zones en effet, un espace ou un terroir dispose en général de plusieurs ressources qui font l'objet de différents modes d'exploitation et régimes

fonciers. En outre, les ressources pastorales sont souvent réparties sur plusieurs terroirs.

Le dossier aborde la problématique autour des zones à vocation pastorale, mais ne propose pas d'évaluation des zones hors de Samorogouan. Il s'agit d'une capitalisation à mi-parcours. Le processus se poursuit, la mise en place des structures d'application et de contrôle n'en étant qu'à son début. Le moment semble toutefois approprié pour conduire une rétrospective critique, car la sanction des règles par l'arrêté préfectoral a constitué un événement marquant.

2. Contexte

2.1 Localisation et tendances

Le département de Samorogouan couvre 121 800 ha et se trouve dans l'extrême ouest du Burkina Faso, dans la province du Kéné Dougou, en zone frontalière avec la République du Mali (voir cartes 1 et 2). Il se situe dans la zone soudanienne du pays, avec une pluviométrie d'environ 1 000 mm/an. La population est de l'ordre de 24 000 habitants, répartis sur 16 villages et cinq hameaux de culture. Cette population est encore modeste pour une telle zone, mais la croissance démographique y est élevée (plus de 4,5 % par an), en raison de la natalité mais surtout du flux d'immigration.

L'ouest du pays peut être divisé en deux zones : le « bassin cotonnier » dans le nord-ouest et le centre-ouest, et le « front cotonnier »² dans le sud-ouest. Samorogouan se trouve à la charnière des deux zones. On y rencontre les caractéristiques plus ou moins courantes dans de telles zones d'Afrique de l'Ouest : un système de production basé sur le coton et les céréales, avec des exploitations agricoles bien équipées³ mais une tendance de morcellement des exploitations ; une autosuffisance alimentaire et, pour le moment, des rendements stables des cultures ci-dessus, mais aussi une pression foncière en augmentation. En conséquence, on observe une réduction de la durée des jachères, ce qui met en péril cette ancienne méthode de restauration du stock organique qui est à la base même de la fertilité du sol. Les zones boisées non cultivées et les forêts protégées sont sollicitées pour une recherche compétitive de friches agricoles, de bois ou de pâturages.

2.2 Les zones pastorales au Burkina

L'idée des zones pastorales au Burkina Faso a connu des temps forts. Au lendemain de la sécheresse des années 1972-1974, la création de zones d'accueil pour les agro-pasteurs, appelées « zones pastorales », a été la réponse technique et politique pour sauver le bétail et accroître sa

2. Contribuant respectivement à 50 % et 35 % de la production totale de coton du pays (Lauby, 2004).

3. Plus de 50 % des exploitations ont réalisé leurs premières acquisitions de bœufs de trait/charrue et de charrette/âne (idem).

Carte 2. Provinces de l'ouest du Burkina



productivité. Ce choix stratégique de l'Etat pour le développement de l'élevage allait se traduire par la création d'une dizaine de zones pastorales à travers tout le pays. La zone d'aménagement pastoral de Samorogouan était l'une des plus grandes (302 500 ha prévus par l'Etat).

La zone est répartie sur cinq départements du Kénédougou, mais occupe au moins les trois quarts du territoire de Samorogouan. Elle regorge de plaines inondables qui assurent l'alimentation du bétail en saison sèche. Ses sols sont réputés fertiles et se prêtent bien à la culture du maïs, du riz et du coton. Le quart restant du département se trouve au nord et dispose d'une grande plaine inondable, qui est également une zone traditionnelle d'accueil et de passage du bétail.

Comme le confirme l'Encadré 1, derrière les zones pastorales se trouvent les postulats de « sédentarité » et de « sécurisation de l'élevage » par le zonage et par les aménagements. Sans vouloir mettre en cause la volonté de développer l'élevage, il s'avère que ces idées ont buté, et continuent de buter sur la réalité capricieuse du terrain. En effet, le système d'élevage transhumant de la zone soudanienne n'est pas si différent de celui pratiqué au Sahel : il est également basé sur la mobilité des personnes et des animaux, même si son étendue est moins impressionnante que dans le

Encadré 1. Zones pastorales au Burkina

Les grandes sécheresses des années 1972-73 et 1984-85 avaient respectivement décimé 25 % et 12 % du cheptel national et ruiné beaucoup d'éleveurs dans les zones sinistrées (Meyer, *dans* : Kagoné, 2001, p. 23). Deux grandes périodes ont marqué les politiques des zones pastorales : la première, de 1974 à 1985, se caractérisait par la mise à la disposition des éleveurs des zones très sinistrées de conditions d'accès permanent aux ressources pastorales ; sont de cette génération les zones de Sidéradougou (province de Comoé), Sondré-Est, Nouhao, Yallé et celle de Samorogouan. Au cours de la seconde période, de 1985 à 2002, à la faveur des approches de gestion des terroirs qui prônent une attitude plus participative et pluridisciplinaire, une nouvelle génération de zone pastorale voyait le jour à Barani (province de Kossi), Saho (province de Tuy) et Guiriao (province de Nahouri).

Confronté aux sécheresses et à la progression des fronts agricoles, l'Etat avait décidé de créer de telles zones, visant ainsi à : « *sédentariser l'élevage peul transhumant, à garantir la sécurité foncière des activités pastorales, à augmenter la productivité du troupeau et à rationaliser la gestion des ressources naturelles. Les éleveurs régulièrement installés dans ces zones bénéficient d'un encadrement rapproché et d'un réseau important d'infrastructures d'élevage (points d'eau, parcs de vaccination, magasins d'intrants, mini-laiteries, etc.). En 1997, 10 zones pastorales aménagées totalisant près de 542 000 ha, 3 995 familles, 133 000 bovins, 69 000 ovins et 70 000 caprins étaient fonctionnelles. A terme, le nombre de zones devrait passer à 50,⁴ avec une superficie cumulée de 2 000 000 ha* » (Kagoné, 2001, p. 14).

nord. Comme le montrent de multiples études, le système a été une réponse économique à la rareté des ressources pastorales au Sahel, mais il comporte aussi une dimension écologique (répartition de la pression sur plusieurs espaces), sanitaire (pour éviter les infestations), alimentaire (recherche de divers pâturages de bonne qualité) et même culturelle (en voyage, les jeunes sont moins sous la tutelle des parents). Cette mobilité se marie difficilement avec la sédentarisation sous-tendue par la création des zones pastorales. En fait, l'éleveur, au nom duquel les zones pastorales ont été promues, se trouve au carrefour d'intérêts contradictoires : une sécurité foncière offerte dans la zone pastorale et un système de production caractérisé par la mobilité qui s'oppose à la sédentarisation.

4. Aujourd'hui le MRA dénombre 56 zones, dont 25 sont actives (Bary, 2003, p. 43)

3. Historique de Samorogouan

3.1 Avant 1975 : droits fonciers coutumiers

A sa création, la zone pastorale de Samorogouan envisageait d'occuper les terroirs de 11 communautés villageoises d'origine Sénoufo, Samogho et Bobo, considérées comme « autochtones ». Il n'y avait pas de structuration politique commune et chaque communauté reconnaissait les prérogatives d'un chef de terre, qui n'était pas propriétaire et ne distribuait en général pas les terres, mais était plutôt le garant juridique et religieux des droits fonciers. La terre ne pouvait être ni cédée, ni vendue à des tiers hors de la communauté, mais les « étrangers » pouvaient disposer des droits de jouissance et de mise en valeur, à condition de respecter les coutumes communautaires et la hiérarchie de la famille de tutelle, représentée par le chef de lignage, qui avait laissé une partie de son patrimoine pour l'installation du nouvel arrivé. Les pasteurs qui arrivaient dans le cadre de la transhumance avaient des logeurs (chef de lignage) appelés *Djatigui* à qui ils restaient attachés et reconnaissants. En retour, ces derniers intervenaient en médiateurs en cas de dommages touchant des animaux.⁵

En 1975, les habitants d'au moins huit des 11 villages ont néanmoins accepté de céder pour 50 ans à l'Etat les terres hors de leurs habitats et champs de case pour mener le « ranching ». Six procès-verbaux de palabre en témoignent. Ils stipulent que les populations, dont les responsables coutumiers sont signataires, cèdent à l'Etat les terres décrites pour les activités du Projet d'Élevage Ouest Volta (PEOV, voir 3.2). Il est à noter que le total des terres cédées ne compte que quelques dizaines de milliers d'hectares,⁶ mais elles n'atteignent pas les 302 500 ha qui étaient prévus par le projet. Les autorités administratives n'avaient pas encore délimité les espaces et elles ne cherchaient qu'un accord avec les autorités villageoises afin de disposer des terroirs ayant déjà été marqués par la présence des villages (champs, jachères). A notre connaissance, l'adminis-

5. Voir DAPF, 2003, p. 15 ; Tallet, Sanou et Balac, 2000, pp. 20-21 ; Jacob, 2002, pp. 2-3.

6. Six procès-verbaux, rédigés entre décembre 1976 et janvier 1980, ont été trouvés via la direction provinciale des ressources animales de Kéné Dougou à Orodara. Quatre d'entre eux précisent la superficie cédée, soit 23 000 ha environ au total. Les autres ne précisent pas les superficies cédées.

tration n'est plus revenue sur ces accords et les limites entre les terroirs des villages et la zone couverte par le PEOV n'ont jamais été définies.⁷

Pourquoi les villages ont-ils cédé ? Tout d'abord, en raison d'une certaine prépondérance des autorités administratives sur les villages. Ensuite, car la tentation d'un projet laissait entrevoir des promesses d'investissements pour les villages propriétaires. Enfin, car il y avait à cette époque une abondance de terres exploitables, et le paradigme de « peur du vide » était encore en vigueur : la population ne percevait pas la cession des grandes zones inhabitées et peu exploitées comme une contrainte à cette époque ; au contraire, l'installation d'autres personnes pouvait être une mesure de sécurité.⁸

3.2 De 1975 à 1983 : les années de vache grasse

La Banque Mondiale avait mené, par le truchement de l'Institut pour le Développement Agricole (IDA), une étude sur le secteur de l'élevage en Haute Volta qui avait débouché sur le PEOV en 1975. Parmi les objectifs de ce projet, on citera, entre autres : « *concevoir une action particulière pour l'amélioration de l'élevage traditionnel, compte tenu des contraintes d'espaces (démographie galopante, cultures itinérantes), des problèmes sociaux entre agriculteurs et éleveurs, et des problèmes climatiques (sécheresse)* ».

Pour ce projet, la réalisation de cet objectif passait par l'introduction du « ranching » comme mode d'élevage. Ainsi fut créé le Centre d'Aménagement des Ranchs Collectifs (CARC) en 1975.⁹ Ce centre ambitionnait de créer et d'aménager neuf ranchs collectifs. A partir de 1976-77, des pasteurs commençaient à s'installer grâce à l'aide du projet ; beaucoup d'entre eux étaient d'origine Peuhl, originaires des provinces environnantes (Banwa, Mouhoun, Kossi et Houet). Cela signifiait une rupture avec l'ancien système de Djatiguya. Les agro-éleveurs du Kéné Dougou n'étaient guère intéressés : Samorogouan était connue comme une zone de haute pression des glossines.

7. Nous ne connaissons pas la validité juridique de ce bail de 50 ans consenti par les autochtones ni au regard de la non-délimitation, ni des lois N°77/60/AN ou de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF).

8. Voir aussi Jacob, p. 6.

9. Selon l'arrêté N°157/MF du 12/04/1975.

Les premiers aménagements du centre datent des mêmes années. Ils portaient sur des infrastructures d'élevage typiques de ce genre de projets : points d'eau, centre d'embouche bovine, pare-feu, cultures fourragères, mais aussi des tracteurs, des parcs de vaccination, un centre laitier, et même des infrastructures socio-sanitaires et scolaires, des logements et bureaux. L'installation des premiers ranchs collectifs date de 1981.

Le CARC avait donc mobilisé beaucoup de moyens et, de 1977 à 1983, Samorogouan vivait les années de vache grasse. Les activités menées avaient une répercussion économique et financière certaine pour les populations autochtones et allochtones (échange des produits vivriers avec des produits d'élevage). Pourtant, le centre des ranchs collectifs avait créé une situation artificielle peu ancrée, qui ne persistait que par des actions subventionnées ; pire encore, il avait créé une situation qui s'avérait à terme conflictuelle.

3.3 De 1984 à 1985 : croissance de la migration

En 1984, à l'époque de la révolution, la Banque Mondiale se retirait du projet à cause d'un différend d'orientation politique avec le gouvernement Burkinabé. Une nouvelle structure fut mise en place : le Centre d'Encadrement des Zones d'Intensification de l'Élevage Traditionnel (CEZIET). La structure d'aménagement devenait une structure d'encadrement. Créé pour gérer les acquis du CARC, le nouveau centre avait du mal à se faire respecter : sa mission était en effet quasi impossible, car les grosses sommes d'investissement avaient considérablement diminué¹⁰ et les pasteurs et agriculteurs avaient une attitude d'assistés. En plus, la « mauvaise gestion des biens » par les responsables avait conduit à un appauvrissement financier de la structure, ce qui était d'ailleurs une autre raison pour laquelle la Banque Mondiale ne voulait plus financer une nouvelle phase du centre.

Cela eut pour conséquences la réduction des charges par le licenciement du personnel et la diminution des actions menées. Les comités du ranch relâchaient progressivement la surveillance :¹¹ les infrastructures

10. Même si dans les années 1990, certaines activités ont continué sous financement du Programme d'Appui aux Aménagements Pastoraux (PAAP).

11. Dans la période du CARC, les comités réglementaient les entrées, exploitations et sorties dans l'espace du ranch. La direction du centre assurait la santé animale, l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des animaux. De l'impressionnant effectif du personnel sous le CARC, le CEZIET ne compte plus que trois agents (en organisation des producteurs et vulgarisation pastorale).

hydrauliques et zoo-sanitaires n'étaient plus entretenues, les cultures fourragères et pistes pare-feu non plus ; les produits d'élevage n'étaient plus vendus par le centre. La zone du centre ne s'est limitée qu'à quatre ranchs au lieu des neuf prévus, ainsi qu'à l'aménagement de trois d'entre eux. Les quatre ranchs comptent 124 500 ha, qui se trouvent pour la plupart sur le territoire du département de Samorogouan.

Les contraintes étaient aussi d'un autre ordre : les techniques de « ranching collectif » se révélaient incompatibles avec le système d'élevage des pasteurs Peuhls soudanais, qui respectent une certaine intimité dans la gestion des troupeaux et qui se concertent, mais restent autonomes dans le choix des parcours. Le « ranching collectif » imposait aux pasteurs la gestion commune des parcours et pâturages, le respect de la capacité de charge et la pratique commune des actes sanitaires élémentaires de déparasitage, vaccination et traitement trypanocide. Si pour des raisons évidentes de sauvetage de leurs animaux au lendemain des sécheresses, les pasteurs ont accepté le ranching, l'intérêt était vite perdu devant la dure réalité du regroupement et de la gestion commune de leurs troupeaux.

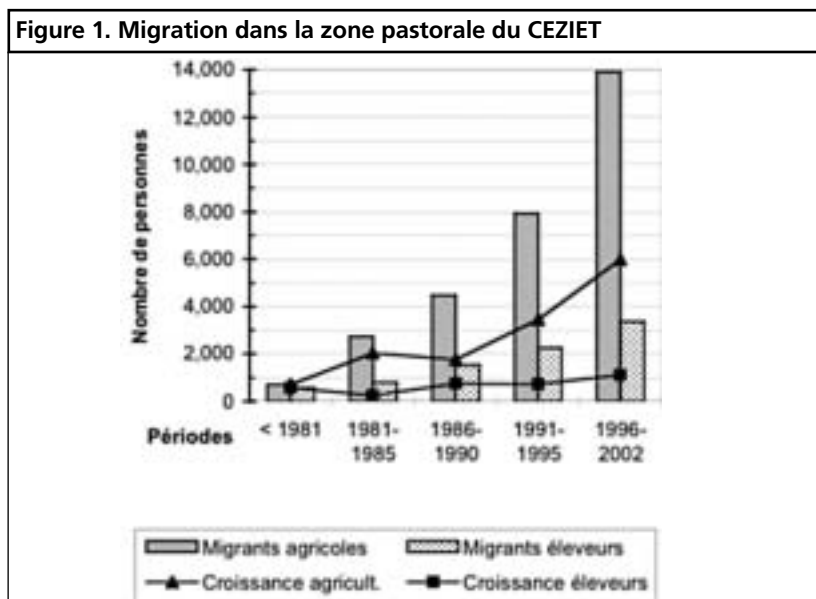
Ensuite, certains sites de campements ou certaines interventions pastorales étaient contestés par les villages signataires de bail. Les autorités villageoises justifiaient leurs actes en disant que « *cela est dû au fait que le bénéficiaire du bail, à savoir le CEZIET, n'a pas respecté toutes les clauses de l'accord initial* » (DAPF, 2003, p. 17). Ce non-respect ne concernait pas tellement les infrastructures promises, mais plutôt les sacrifices annuels et dons à faire par le CEZIET, conformes aux accords de cession : ces sacrifices signifiaient qu'en fin de compte, la terre reviendrait aux autorités coutumières des villages : selon elles, les terres du domaine du centre n'étaient qu'un usufruit.¹²

Après la sécheresse de 1983-84, des migrants agricoles (surtout d'origine Mossi, mais aussi Samo, Bobo) commençaient à occuper des sites de la zone pastorale. L'administration avait tenté de réagir : un règlement « *portant organisation et exploitation de la zone agro-pastorale du centre d'encadrement des zones d'intensification de l'élevage* » avait été signé par le préfet de Samorogouan en novembre 1984 en vue d'organiser l'exploitation de la zone pastorale. Au-delà de la valeur juridique discutable d'un tel document, son application relevait beaucoup plus du vœu de son signataire de faire quelque chose devant cette situation complexe (influencé probablement par le contexte des premiers textes sur la RAF de l'époque, voir chapitre 4) qu'elle ne découlait de la réalité

12. Selon des entretiens faits à N'Gana, Sikorla, Samorogouan et Djégouan.

de terrain. Dans la pratique, les institutions chargées de la mise en œuvre de ce règlement n'ont pas été créées et le texte n'a pas eu d'effet sur le terrain.

Cet état des lieux a entraîné une première vague de départs d'une partie des pasteurs de la première heure. En fait, ils n'étaient restés sur place que pour les conditions de vie favorables que le premier centre avait créées, mais qui correspondaient peu à leur mode de vie. A titre d'exemple : après rupture du contrat entre le centre des ranchs collectifs et le Centre International de Recherche-Développement sur l'Élevage en zones Sub-humides (CIRDES), les traitements chimiques et les piègeages des glossines ont diminué considérablement ; les coûts étant trop élevés pour les pasteurs seuls, cela aboutissait à une ré-infestation des glossines, provoquant la trypanosomiase animale, une maladie que leur race préférée (bovin zébu) supporte mal, contrairement aux races locales plus trypano-tolérantes (bovins Baoulé et N'Dama).



Source : Direction des ressources animales du Kéné Dougou/MRA, 2002.

La Figure 1 illustre la migration dans la zone couverte par le CEZIET. La première quinquennale des années 1980 correspond à la première vague des migrants agricoles et à une diminution de la croissance des pasteurs à Samorogouan.

3.4 De 1985 à 1995 : occupation des terres pour l'agriculture

Les migrants agricoles installaient des champs de culture sur les terres fertiles autour des campements des pasteurs : une occupation des parcours et des sites (points d'eau, parcs) qui motivait encore davantage le départ des pasteurs. En plus, comme c'était le cas dans le reste de l'ouest du Burkina, la croissance démographique et l'émergence de l'économie de marché, alliées à l'importante croissance de la culture de coton, augmentaient la pression foncière. Les ménages agricoles avaient maintenant besoin des grandes superficies fertiles qui se trouvaient sur les terroirs sylvo-pastoraux hors des champs de case. Le domaine du centre hébergeait le principal espace du département de Samorogouan qui permettait de répondre à ces besoins.

Certaines portions de terre étaient abandonnées par des pasteurs qui préféraient toujours leur système de transhumance partiel, où ils pâturent également les jachères et résidus de récolte des villages autochtones ou les plaines inondables du nord de Samorogouan ou de Banzon (voir carte en Annexe 1). D'autres parcelles étaient cédées aux migrants agricoles avec la complicité des responsables du centre, de l'administration locale ou des éleveurs sédentaires.¹³ Il en ressort que les autochtones étaient aussi complices : certains ayants-droit coutumiers (comme les chefs de lignage) se servaient des migrants agricoles comme « *d'éclaireurs dans un bras de fer silencieux opposant les communautés autochtones à l'Etat* » (Koté et al., 1999, p. 34) pour récupérer les terres. L'existence des redevances en céréales des migrants aux tuteurs autochtones montre que les migrants les reconnaissaient comme propriétaires des terres.

Pourtant, à partir des années 1990, les migrants de deuxième ou troisième génération ne passaient plus par eux, mais par leurs parents, qui ne cherchaient plus un accord de leurs anciens tuteurs. Les autorités autochtones avaient en quelque sorte contribué, par leur politique de grignotage de la zone pastorale, à l'ouverture de leur propre boîte de Pandore : une course sur les terres cultivables de la zone pastorale s'était déclenchée, que les autorités autochtones ne maîtrisaient plus. Cela était d'autant plus fort qu'elles connaissaient un frein socioculturel en raison d'un pacte scellé avec la terre par des sacrifices ; cela signifiait que les autorités ne disposaient

13. Tous les employés du CEZIET s'étaient adonnés à la production végétale. En plus, au fil du temps, certains pasteurs avaient associé à l'élevage une agriculture de subsistance, ce qui réduisait d'ailleurs la clientèle des agriculteurs autochtones.

plus, pour les 50 années suivantes, du droit d'exclusion ou de distribution des terres, qui était en quelque sorte transféré à l'Etat. L'augmentation des superficies exploitées à des fins agricoles dans une zone dite pastorale, que personne ne semblait pouvoir contrôler, favorisait la naissance de divers conflits : au sein des agriculteurs, entre agriculteurs et pasteurs, entre autochtones et migrants, entre services publics et population. Le paradigme de « peur du vide » avait été remplacé par celui de « peur du plein ».¹⁴

Encadré 2. Naissance d'un groupement d'éleveurs

En 1990, un groupement villageois d'éleveurs voit le jour. A la fin du projet, il devait prendre la relève pour ce qui est de l'entretien des pare-feu, la surveillance et l'entretien des pièges et écrans anti-glossines. Fort de 107 membres (dont 106 d'origine Peuhl), le groupement devait jouer le rôle dévolu aux anciens comités du ranch et régler l'accès aux ressources de la zone pastorale. Avec la présence des agriculteurs dans la zone, il s'était aussi fixé comme mission de contribuer à la résolution des conflits. L'accès au groupement devait obéir à des conditions, telles que : la nationalité Burkinabé, la possession de bovins, le paiement de 10 000 FCFA par troupeau et la résidence au CEZIET ou l'acceptation par les autres. Ceci favorisait l'adhésion de personnes qui ne vivent pas dans le domaine du centre, mais qui avaient un droit de décision sur la vie de l'organisation.

Vu l'historique et les critères d'adhésion du groupement, son habilitation à contrôler l'accès à la zone pastorale est discutable. Car la direction du centre avait impulsé une organisation non seulement professionnelle, mais aussi tribale, une situation qui ne facilitait guère l'intégration sociale : les autochtones continuaient à penser que l'Etat les expropriait au profit des Peuhls. Les pasteurs continuaient à vivre dans une situation d'insécurité à la fois vis-à-vis de leur bétail (manque de pâturage, risques d'épidémies) et d'eux-mêmes (affrontements entre les différentes communautés).

3.5 De 1995 à 2000 : fin de la vocation pastorale ?

Au milieu des années 1990, les populations autochtones réagissent plus ouvertement. En 1996, une partie de la population tente de transformer la zone pastorale en forêt classée (car la zone dispose d'un troupeau d'éléphants), ce qui expulserait les pasteurs et les migrants agricoles. Cette tentative échoue à cause d'un malentendu entre les services techniques d'élevage et de l'environnement, donnant ainsi plus de poids aux migrants car l'Etat s'est montré divisé. Plusieurs comptes-rendus de l'époque 1995-2000 témoignent des tentatives par l'administration, les services techniques et/ou les autorités autochtones d'arrêter ou au moins de freiner ce qu'ils appellent « *l'installation anarchique des migrants dans le domaine du CEZIET* » (voir aussi Encadré 3).

14. Voir aussi Bary, 2003, pp. 44-45 ; Tallet, Sanou et Balac, 2000, p. 21.

Encadré 3. Nuances de la réputation des migrants agricoles

Selon un procès-verbal d'une réunion du village de Samorogouan : « L'an 24/07/1998 a eu lieu à Samorogouan une réunion des notables en vue de se pencher sur la question des migrants sur les terres de Samorogouan. (...) En effet, ils ont constaté une installation anarchique des migrants sur les parcelles de cultures. Non seulement ils font des défriches exagérées, aussi ils s'installent sur les mêmes lieux créant une agglomération dans la forêt, ce qui a un effet négatif sur la nature. Violation de nos coutumes. (...) Pour cette rencontre ils veulent interpeller les uns et les autres à mener des défriches à la mesure de leurs moyens et leur demander à ce qu'ils viennent s'installer à Samorogouan pour éviter la dégradation de la nature, car ils ont constaté que toute la brousse est parsemée de maisons d'habitation. (...) Cette rencontre a été faite en présence des représentants des migrants et tout le monde est unanime à la question. » Ont signé : « les notables et chefs coutumiers de Samorogouan BF » et une dizaine des migrants.

Manifestement, les migrants sont perçus comme « peu soucieux de la préservation de l'environnement, et semblent pratiquer une exploitation "minière" des ressources » (Cadre de Concertation, 2000, 2001). Cette déclaration mérite des nuances, parce que les expériences dans l'ouest du pays nous montrent que les modes d'exploitation agricole des nouveaux arrivés ne sont pas forcément moins durables que ceux de leurs homologues « autochtones ». La différenciation du paysannat et les modes d'exploitation afférents se développent plus selon des critères socio-économiques (par ex. accès aux moyens de production et au foncier) que selon des critères d'origine (voir Gray et Kevane, 2001 ; De Zeeuw, 1995).

Photo 1. Défrichement dans la zone pastorale de Samorogouan





Photos : Marion Veltenaar

En réalité, il n'y avait guère de différence entre la zone pastorale aménagée et les zones sans une telle vocation.¹⁵ Au niveau national, la FAO constate que « *la productivité de l'élevage en zone pastorale aménagée n'est pas significativement différente de celle hors zone* » (Kagoné, 2001, p. 14). Pourtant, à Samorogouan, il y avait au moins une différence importante : les acteurs locaux n'opéraient pas seulement dans le pluralisme juridique (de législation nationale et de règles coutumières) si caractéristique pour le Sahel-Soudan, mais plutôt dans un vide où les institutions coutumières sont formellement impuissantes (par un pacte de cession), l'administration locale incapable de gérer et où les deux ont compromis leur légitimité.¹⁶ La zone pastorale hors des terroirs villageois, où se trouvent les habitations et champs de case, est en fait une sorte de « no man's land », objet d'un accès libre au lieu d'une « appropriation en commun ». ¹⁷

15. Comme déjà évoqué, la zone pastorale du CEZIET ne comprend que 124 500 ha (pour les quatre ranchs) des 302 500 ha prévus dans les années 1970. Ceci veut dire que les autres 178 000 ha, situés pour une grande partie hors du département de Samorogouan, sont sans vocation spéciale de « forêt classée » ou de « zone pastorale aménagée ».

16. Pire, certains « tuteurs autochtones » installaient des migrants sur des terres ne leur ayant jamais appartenu.

17. Voir Lavigne Delville, 2001, pp. 3-5.

A la fin des années 1990, la zone à vocation pastorale compte 19 villages et 12 hameaux de culture, dont respectivement 11 et cinq dans le département de Samorogouan. Les migrants représentent 45 % de la population totale (dont 30 % d'origine Mossi). Ce pourcentage était encore plus élevé dans ledit département (53 % environ). Sur au moins trois terroirs villageois, les migrants constituent déjà la majorité de la population.¹⁸

Une première estimation indique la présence de 32 000 têtes de bovins environ, ce qui est au-dessus du seuil qu'une telle zone d'élevage extensif peut supporter (25 000 têtes environ).¹⁹ 65 % du bétail est aux mains des pasteurs Peuhls.²⁰

Encadré 4. Occupation de la zone « pastorale » de CEZIET

Vers 1999, au moins 20 000 personnes résidaient dans ou autour des limites des quatre ranchs de la zone pastorale de Samorogouan, ce qui correspond à peu près à 3 300 ménages. Nous estimons que ces ménages agricoles occupent +/- 52 500 ha (superficies emblavées et jachères de courte durée), ce qui correspond à 40 % de la zone pastorale des quatre ranchs. Au rythme de la croissance actuelle (> 5 % par an), environ 6 500 ménages occuperaient la zone dans sept ans, ce qui correspondrait à 78 % de la zone pastorale.

Source : Données interprétées de DAPF, 2003.

L'analyse de l'Encadré 4 montre que la zone est loin de ce qu'elle réclame être : pastorale. Les estimations révèlent que 40 % sont déjà réservés à l'agriculture et, dans un scénario de croissance élevée, ceci atteindra plus de 70 % dans sept ans. Nous pouvons nous demander quelle est devenue sa vraie vocation ; la zone d'accueil et de refuge d'élevage ne risque-t-elle pas de devenir une zone d'émigration des pasteurs ? Pour assumer la vocation de zone pastorale, faut-il expulser tous ces occupants ou les gérer dans l'espace qu'ils exploitent actuellement ? La direction du centre d'élevage (CEZIET) est incapable de gérer la situation ; elle la transfère aux autorités départementale et provinciale et au cadre de concertation départemental de Samorogouan (voir chapitre 5), l'affaire devenant ainsi plus une affaire du département que de la zone pastorale seule.

18. Ce qui rendra la composition des futures commissions villageoises délicate (voir chapitres 4 et 5).

19. Basé sur : 1 bovin ≈ 0,8 UBT ; capacité de charge par ha ≈ 0,16 UBT.

20. DAPF, 2003. On ignore s'ils en sont aussi les propriétaires.

Photo 2. Passage de bétail dans la zone pastorale de Samorogouan



Photo : Joost Nelen

4. Politiques et législation à la fin des années 1990

4.1 Réorganisation agraire et foncière

La zone pastorale du CEZIET est en fait restée sans statut juridique clair jusqu'en 2000, date à laquelle fut pris un arrêté interministériel.²¹ Avant d'étudier les réponses trouvées pour sortir de la situation délicate à Samorogouan, il est utile d'examiner deux lois pertinentes pour la gestion foncière, qui ont émergé dans les années 1990 : la loi sur la RAF et les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD).

La dernière RAF et son décret d'application datent de 1996 et 1997 et constituent la base de la législation foncière. Leur logique est confirmée par la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) du gouvernement du Burkina en août 2001. La RAF et la LPDRD ont fait l'objet de plusieurs débats enflammés qui montrent que Samorogouan était loin d'être un cas isolé. Un atelier et une étude du PNGT (1999) reflètent bien la réflexion de cette époque sur la RAF. Les auteurs constatent que, pour les cadres juridique et institutionnel :

« un certain nombre de constantes juridiques caractérisent ce texte. Il s'agit notamment du principe de l'institution d'un domaine foncier national, de la distinction entre régime des terres rurales et régime des terres urbaines, de la gestion foncière par des commissions villageoises. (...) Pour ce qui concerne les terres rurales, on peut d'ores et déjà affirmer que l'on reste dans le domaine des incertitudes juridiques. Très peu de dispositions spécifiques sont consacrées aux terres rurales. (...) On signalera des dispositions relatives à l'accès aux terres rurales mais dont le caractère inadapté empêche leur application 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, de situation provisoire qui pourrait durer longtemps » (Koté et al., 1999, p. 8).

Pour les terres rurales non aménagées en particulier, comme à Samorogouan, les auteurs dressent le constat suivant :²²

21. N°2000-40/MRA/AGRI/MEE/MEF/MATS/MEM/MIHU, portant délimitation de la zone à vocation pastorale du CEZIET de Samorogouan.

22. Car les terres rurales « aménagées » sont celles qui ont été déterminées par un schéma d'aménagement du territoire, ce qui n'est pas le cas à Samorogouan, à notre connaissance.

« Dans la législation foncière d'avant la RAF, le régime foncier coutumier était reconnu comme applicable à ces terres. (...) On soulignera en particulier que le législateur décide dans les dispositions transitoires du décret d'application de la loi 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 de ces terres de terroir ne sont pas soumis à l'obligation de détention préalable d'un titre, ni à celle de paiement des taxes de jouissances. Ce qui constitue certainement un avantage. Mais ce qui est donné d'une main est ici vite repris de l'autre : les détenteurs de terres de terroir ne bénéficient pas des protections et garanties organisées par la loi aux titulaires de droits fonciers, notamment le droit d'être indemnisé en cas d'expropriation. » (Koté et al., 1999, p. 11).

Le flou autour du statut réel des détenteurs coutumiers des droits fonciers sur les terres rurales ne facilite pas la résolution des problèmes de leur gestion, notamment en cas de défrichements et de nouvelles occupations comme à Samorogouan. C'est en effet là que se concentrent les nombreux conflits fonciers en milieu rural. Les textes prévoient un cadre juridique minimum en disant que toute nouvelle occupation serait soumise à une autorisation préalable de l'administration ; il se peut qu'une telle compétence soit déléguée aux instances locales telles que les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT). En plus, « la RAF s'efforce de manière positive de déterminer les espaces ruraux pouvant être considérés comme pâturages (art. 506 du décret d'application de la RAF) » (Koté et al., 1999, p. 11).

La RAF prévoit de créer à plusieurs niveaux (département, commune) des structures de gestion des terres.²³ Au niveau des villages, l'attribution, l'évaluation et le retrait des terres relèvent de la compétence des CVGT, organisées en sous-commissions spécialisées.²⁴

23. Loi n°14-96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, et son décret n°97-050/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la Loi RAF, créant au niveau de chaque chef-lieu de département et de commune les structures de gestion des terres du domaine foncier national ci-après (art. 41, 46) : la commission d'attribution des terres destinées à l'habitation ; la commission d'évaluation et de constat de mise en valeur des terres ; la commission de retrait des terres.

24. Arrêté n°0010/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA du 3 février 2000 relatif à la constitution, aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des CVGT. Il stipule que les CVGT sont en particulier chargées de l'attribution, l'évaluation et le retrait des terres du domaine foncier national au niveau des villages (art. 4, alinéa 1).

4.2 Textes d'orientation de la décentralisation

Le Burkina est engagé dans un processus de décentralisation depuis 1993. La stratégie adoptée est de réaliser une décentralisation progressive des communes urbaines vers les communes rurales. Dans ce cadre, la Commission Nationale de Décentralisation a proposé des TOD que l'assemblée nationale a adoptés en 1998.²⁵ Ces textes prévoient trois niveaux de décentralisation (région, province et commune) et un certain nombre de principes relatifs à la progressivité du processus, la concomitance des transferts des compétences et des ressources et la volonté de conduire la décentralisation à travers deux dynamiques (urbaine et rurale). Le transfert de compétences reste encore un défi à relever.

La future création des collectivités en milieu rural a été et reste l'objet de longs débats. Les TOD de 1998 ne retiennent que des critères démographiques et budgétaires²⁶ pour l'installation des communes, mais pas de critère spatial. Les chefs-lieux de département sont d'office prévus comme commune par les TOD, mais tout regroupement de villages remplissant les critères aurait pu demander à être érigé en commune rurale. Aucun ne l'a fait. La raison se laisse deviner : signe de la prudence sage des villageois confrontés à l'ambiguïté du gouvernement vis-à-vis de la décentralisation, et/ou effet du manque d'animation des débats et d'information jusqu'aux derniers échelons de la société ? Il se peut que la prudence en soit la cause, car le processus de décentralisation tel que prévu en 2003 ne se prononce en fait pas clairement sur les espaces (inter-)villageois qui ne remplissent pas les critères d'érection en commune. La décentralisation en milieu rural a traîné depuis des années, mais semble désormais avancer un peu : la proposition faite fin 2002 de convertir les actuels départements en territoires des futures communes rurales a été rejetée par l'assemblée nationale en 2003, mais est réapparue avec succès dans ses délibérations politiques de 2004 : en effet, le conseil des ministres a adopté le département (et non plus le chef-lieu comme le stipulaient les TOD) comme future commune rurale le 13 octobre 2004 et a demandé la relecture de l'ensemble des textes y afférents.

Au niveau d'une circonscription administrative comme le département de Samorogouan, le trajet de décentralisation tel que prévu jusqu'à fin 2003

25. Lois 40-98, 41-98, 43-98 d'août 1998.

26. Commune rurale : au moins 5 000 habitants et budget équilibré en dépenses/recettes de 5 000 000 FCFA.

aura peu de conséquences à court terme sur la GRN. Même à Samorogouan-village (près de 6 000 habitants), qui deviendra une commune avant 2006, l'effet est mineur car l'action de la commune se limitera seulement aux portions de terres de l'agglomération qui dans quelques années deviendront des terrains d'habitation.

4.3 Cohabitation séparée entre les TOD et la RAF

Les TOD de 1998 ne faisant guère référence à la RAF, la question est de savoir comment articuler les commissions villageoises aux (futures) communes. De l'autre côté, le PNGT-2, un des porteurs de la RAF, se positionne clairement vis-à-vis des communes dans sa deuxième phase. Un de ses objectifs est de « *renforcer les capacités techniques et organisationnelles des populations rurales afin de (...) se structurer au bout d'un certain temps en communes rurales. Des activités de sensibilisation et de formation sont organisées à cet effet à l'intention des communautés villageoises et de leurs organisations* ».28

L'arrêté sur les CVGT et la lettre de politique de développement rural décentralisé semblent aller plus loin que la RAF en plaçant la responsabilité de l'élaboration des plans locaux de développement ainsi que de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion des investissements au niveau du village, par ex. au niveau d'une CVGT.29

Pour l'heure, malgré nombre d'interrogations sur les perspectives de la décentralisation en milieu rural, il reste bien un espace que la législation crée pour les CVGT et qui leur permet de tester des initiatives visant à la préservation et à une gestion durable des ressources naturelles sous le contrôle du préfet de département et ultérieurement de la commune.30 Dès que le transfert sera effectué, une commune rurale disposera de la libre gestion de son espace territorial, qu'elle ne pourra toutefois mettre en œuvre qu'à travers une commission (inter-)villageoise de gestion des terroirs.31

28. Voir les objectifs du PNGT-2 sur www.pngt.gov.bf

29. Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé, 2001, p. 10.

30. Les conseils de village sont prévus par la loi, mais dans la pratique ils n'ont été mis en place dans aucun village de la zone. De façon informelle et en fonction du chef et de l'histoire du village, les délégués ou chefs de village se font assister d'un conseil de notables.

31. Pour le moment en revanche, il n'est pas question dans la loi d'un domaine propre à une quelconque CVGT (Ouattara, 2002, p. 9).

5. Elaboration des règles de GRN

5.1 Premiers signes d'une réglementation

En 2000, les ressortissants du département de Samorogouan (à travers l'Association pour le Développement Economique Social et Culturel du Nanergué) attirent l'attention du ministre de l'environnement et de l'eau et du haut-commissaire du Kéné Dougou sur le « déboisement abusif opéré » dans la zone pastorale. L'arrêté interministériel de la même année reconnaît et ramène la superficie de la zone à vocation pastorale à 124 500 ha.

A partir de 2000, le PNGT du Kéné Dougou développe à l'intérieur des limites de la zone pastorale son approche de « gestion des terroirs », qui est basée sur l'idée des terroirs villageois à multiples vocations. A titre d'exemple, ledit programme a délimité deux zones « pastorales inter-villageoises », dont une par balisage en dur à l'intérieur de la grande zone pastorale de CEZIET déjà existante (DAPF, 2003, pp. 17-18). Ces actions d'un intervenant supplémentaire ont encore davantage augmenté la confusion.

Au niveau local, suite à la demande du responsable du centre d'élevage (voir 3.5), le préfet, les services techniques et des représentants de quelques villages de Samorogouan commençaient en 2000-01 à organiser des séances de réflexion au sein du « cadre de concertation » (voir 5.2). Pourtant, en dépit de la clarification du statut de la zone et des réflexions menées, la situation sur le terrain n'avait guère changé jusqu'à la mi-2001 : colonisation croissante par les migrants, grignotage des espaces pastoraux par les cultures, persistance des conflits (voir Encadré 5).

Encadré 5. Lettre du préfet de Samorogouan au haut-commissaire du Kéné Dougou

« Les vrais problèmes du CEZIET ont commencé avec l'occupation anarchique et illégale de la zone par les migrants agricoles. Ces problèmes sont nés de la volonté des autochtones de Samorogouan de vouloir entrer en possession de leurs terres, qu'ils avaient données à l'Etat pour une durée de 50 ans. Ces populations vont donc adresser une correspondance au Ministère des Ressources Animales pour demander la restitution de leurs terres sous le prétexte que leurs terres agricoles sont devenues insuffisantes au

regard de la démographie de leur village. Paradoxalement elles vont mener une politique tous azimuts d'installation des migrants agricoles. En lieu et place du CEZIET, elles préconisent la création d'une forêt villageoise sous l'instigation de certains hommes politiques dans les villages de Djégouan, Sougalobougou, Sourou II, sans que ce projet retienne l'assentiment des villages suscités qui craignent d'être déguerpis. Pendant ce temps on continue d'installer les migrants agricoles. La direction du CEZIET s'insurge contre ces installations sans succès. En 1999 elle demande, à travers la direction provinciale des ressources animales, une rencontre du cadre de concertation technique provincial pour débattre du problème. Cette rencontre se tient le 03/05/1999, prend des décisions et des recommandations qui ne connaîtront pas de suite (...).

Sur le terrain, les comités de gestion des ressources naturelles (sous-comités des commissions villageoises de gestion des terroirs – JN/NT/MO) ont commencé leurs activités. Ce sont certains de ces comités (Djégouan, Diankinabougou, Sourou II) et leurs responsables administratifs qui ont dénoncé les installations illégales sur leurs territoires des migrants nouvellement installés (2001-2002) ou installés dans les délais ne dépassant pas trois saisons, ce qui a abouti au déclenchement de l'opération déguerpissement (...). Nous étions opposés (...) mais les intéressés se sont fait aider par des autorités d'un niveau supérieur (...). Aujourd'hui, certaines personnes à Samorogouan sont hostiles au mot "déguerpissement" pour des raisons personnelles et égoïstes. Pour notre part, services techniques, administration, police, et responsables administratifs et coutumiers des villages concernés, nous sommes unanimes pour que l'opération soit conduite à son terme, c'est-à-dire le départ des migrants de ladite zone. »

Source : Lettre n°2002-13/MATD/PKND/DSMRG CONF du 30/04/2002 du préfet de Samorogouan au haut-commissaire du KénéDougou.

5.2 Cadre de concertation de Samorogouan

Les cadres de concertation départementaux sont des structures *ad hoc* initiées par les préfets en vue de suivre les activités menées sur leur territoire administratif.³² Ils regroupent en général l'ensemble des services techniques, des projets et ONG du ressort territorial de la préfecture. Sauf situations exceptionnelles, les cadres de concertation départementaux se rencontrent pour faire le point des activités de chaque service sous la présidence du préfet ou pour discuter de situations spécifiques.

Le cadre de concertation de Samorogouan a été mis en place en février 1997. Le règlement intérieur stipule que le cadre de concertation est un outil « de mobilisation, de travail, d'information et d'échange en vue d'une meilleure intégration des actions de développement ». Ce règlement prévoit une place pour un représentant de chaque village. Ledit cadre se réunit quatre fois par an et tout membre peut le saisir dans le

32. N.B. : la RAF prévoit un cadre de concertation technique provincial, mais aucun cadre au niveau départemental.

cadre de ses activités professionnelles si un sujet particulier le préoccupe. Ainsi, le service local des ressources animales le saisissait à la fin des années 1990 au sujet des problèmes de la zone pastorale.

Encadré 6. Procès-verbal d'une rencontre de juillet 2001

« Le 15/07/2001 s'est tenue une rencontre tripartite (...) entre le préfet, le responsable de la zone pastorale et les responsables du Camp Peuhl 1 (...). Au nom des éleveurs, (...) a pris la parole pour dire que depuis qu'ils se sont installés dans la zone CEZIET, leur activité a toujours été l'élevage, seulement qu'à partir de 1996-1997 les migrants agricoles sont venus s'installer et faire des champs de coton jusqu'aux bords de leurs parcs et concessions. Pour barrer la route à ces champs des migrants, nous éleveurs avons donc décidé de faire du coton à notre tour ; c'était en 1997-1998. Depuis et grâce aux interventions des autorités administratives et des responsables du CEZIET, nous avons arrêté sous les promesses que l'activité du coton va s'arrêter dans ladite zone. C'est parce que nous voyons que le coton est toujours fait par les migrants, que nous avons repris cette année avec la commande des intrants agricoles (...).

Il ressort des propos [du responsable du CEZIET] que (...) des conseils ont été donnés aux éleveurs que la culture de coton est proscrite (...). En plus, le cadre de concertation technique du département a pris des mesures pour protéger les campements, les parcs, les pistes à bétail et les cours d'eau, de sorte que l'activité agricole n'empêche pas les éleveurs de mener les activités pastorales (...).

Le préfet (...) a repris les grandes lignes des décisions du cadre de concertation et a exhorté les éleveurs à abandonner leur ambition (...). La décision a été prise qu'aucun éleveur ne doit faire le coton dans la zone de CEZIET. Tout contrevenant refusant d'abandonner (...) est expulsé d'office de la zone du CEZIET (...). Par conséquent, tous ceux qui feront des champs de coton verront leurs exploitations détruites et d'autres sanctions seront prises à leur rencontre. »

Source : Préfecture de Samorogouan.

Avec du recul, nous voyons que le cadre de concertation a travaillé jusqu'en 2001 autant comme un canal de pression de l'administration et des services techniques pour faire respecter le premier règlement de 1984, que comme un « outil d'échanges ». La pression concernait surtout les migrants et les pasteurs. Ainsi, dans certains des procès-verbaux, nous trouvons des décisions prises sous forme d'ultimatum à l'encontre de certains occupants (voir Encadrés 5 et 6), d'ailleurs souvent sans suite.³³

33. Souvent peu couverte par les supérieurs au niveau national, l'administration locale (préfet, police) évitait de toucher à ce genre de questions brûlantes. En fait, aidée des services techniques, elle apparaissait comme pertinente en ce qui concerne le respect des règles de citoyen ou la résolution des conflits (dégâts dans les champs et la forêt), mais guère pour ce qui est de l'affirmation des droits fonciers qui est davantage restée un jeu entre instances locales. Voir aussi Jacob, 2002, p. 25.

5.3 Réflexions sur des règles de GRN

Lors d'un atelier de réflexion en août 2000, le cadre de concertation a installé une « commission *ad hoc* de réflexion » de 14 personnes. Elle a eu pour mission de proposer un projet de « règles de gestion des ressources naturelles du département de Samorogouan ». Tout comme le cadre de concertation, la composition de la commission *ad hoc* est encore restée biaisée : services techniques et ONG (cinq membres), responsables administratifs, chefs de terre et notables villageois (neuf membres, surtout du village de Samorogouan) ; il y avait deux représentants des pasteurs, mais les migrants agricoles et les femmes sont absents de la commission. Le premier projet de règles adopté par le cadre de concertation révélait encore l'intervention des techniciens de ladite commission. Le discours ne fut guère qu'une tentative de solutionner la situation d'installation « anarchique des migrants » afin de parvenir à l'ouverture des couloirs d'accès des troupeaux de la zone pastorale aux cours d'eau et aux pâturages. L'autocritique de la commission *ad hoc* est cependant ferme et souligne la complicité de tous les acteurs. La proposition faite allait donc permettre une réflexion plus sérieuse que celles menées jusqu'à présent et une ébauche des premières lignes des règles.

Un voyage d'étude d'environ 30 personnes dans les provinces de Houet, Banwa et Kossi (entre autres la zone pastorale de Barani) et sa restitution dans neuf villages situés dans la zone pastorale (voir BIS, 2001) renforçaient cette réflexion et la recherche d'une solution. A partir de la mi-2001, la participation aux réflexions des représentants des neuf villages concernés devenait plus accrue et commençait à prendre en compte l'ensemble des acteurs présents. Le cadre de concertation a été un déclencheur du processus de réflexion, mais n'a pas pu aller au-delà : il restait au fond une structure des services techniques et de l'administration. La même année, les premières CVGT sont installées dans sept villages avec l'appui de l'équipe PNGT, suivis en 2002 de quatre autres villages.

L'amendement des règles proposées par la commission *ad hoc* a eu lieu en 2002 lors des réunions de 11 CVGT auxquelles ont participé toutes les couches socio-professionnelles et culturelles (y compris éleveurs, femmes et migrants) des villages. Cette phase d'élaboration de règles s'est avérée capitale, car elle a permis de prendre en compte les aspirations de l'ensemble des acteurs. Lors d'une restitution du texte amendé, le secrétariat permanent du cadre de concertation, les CVGT existantes et des représentants des

groupements d'éleveurs, de femmes et de migrants ont adopté la version pré-finale des règles.

Photo 3. Réunion à Djégouan



Photo : Marion Veltenaar

5.4 De la légitimité à la légalité : sanction par un arrêté

La conscience de l'échec des options musclées, le rôle de la commission de réflexion et les débats à la base se sont avérés déterminants pour le changement, allant du discours d'exclusion des migrants et pasteurs de la zone pastorale à l'idée d'une réglementation de l'ensemble des ressources naturelles du département de Samorogouan, applicable à chaque acteur. L'aspect législatif était également essentiel pour le changement : les initiateurs du cadre de concertation ont réalisé l'importance de rendre cohérentes, sous peine de nullité, les règles élaborées avec les textes et lois en vigueur, ainsi que les conventions internationales signées par le Burkina. Avec le soutien de l'équipe de l'ONG, l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV), le cadre de concertation sollicitait en 2002 et 2003 l'appui d'un conseiller juriste, qui a eu pour tâche de confronter le projet de règles avec l'environnement juridique national et international et de proposer des amendements. Cette mission de mise en cohérence a abouti à la proposition d'une réglementation, mais a aussi eu deux autres impacts : tout d'abord, elle a gagné la confiance, à travers plusieurs échanges parfois animés, des autorités de tutelle (préfet et haut-commissaire) qui, il faut le reconnaître, ne disposent pas toujours de l'ensemble des textes et lois nécessaires pour l'approbation de règles sous forme d'arrêté préfectoral ; ensuite, cette

mission a impliqué davantage les CVGT et les a placées au cœur du processus de mise en œuvre des règles élaborées. Fin 2002, une délégation des villages et du cadre de concertation s'est rendue dans la région de Sikasso, au Mali, pour s'inspirer des expériences similaires d'élaboration et de validation des codes locaux.

Les CVGT sont en mesure de gérer une partie du domaine foncier national. Leurs délibérations quant à la vocation, l'attribution, l'entretien etc. de ces terres sont d'abord transmises au préfet. Si ce dernier les approuve, après consultation de ses services, les résultats des délibérations s'imposent à tous et l'ensemble des services déconcentrés a l'obligation de travailler à leur mise en œuvre. Comme le préfet dirige son département par arrêtés, la prise d'un arrêté préfectoral proposé par les CVGT apparaît la forme la plus conforme à l'environnement institutionnel et juridique actuel du Burkina Faso ; ainsi, les règles proposées par l'ensemble des CVGT auraient force de loi sur l'ensemble du département (Ouattara, 2002).

Début 2003, les règles de GRN ont été adoptées par l'ensemble des CVGT sur place, avec l'appui du conseiller juriste et de la commission *ad hoc* de réflexion. Les CVGT ont soumis le document de règles ainsi validées à l'adoption du préfet du département de Samorogouan. Celui-ci, après avoir consulté sa hiérarchie (secrétaire général et haut-commissaire de la province) et fait des retouches de forme, a procédé à l'adoption de règles en signant l'arrêté relatif aux règles de GRN dans le département et en l'envoyant mi-2003 au journal officiel du Burkina Faso.³⁴

5.5 Les CVGT comme maîtres d'ouvrage

Le cadre de concertation a été le maître du processus d'élaboration des règles. Après leur sanction, il restera un grand travail à mener pour voir les règles se concrétiser sur le terrain. Ce sera un travail de longue haleine, car il s'agira de mettre en place l'ensemble des dispositions institutionnelles pour que les règles produisent les effets escomptés.

34. Arrêté N°2003-231/MATD/PKND/DSMRG relatif aux règles de GRN dans le département de Samorogouan (voir Annexe 2), dont le préfet a envoyé deux copies à sa hiérarchie pour acheminement au Journal Officiel (JO). Il considère la date de signature comme la date d'entrée en vigueur de l'arrêté. Pour de tels documents administratifs, il semble que leur insertion puisse prendre des mois, voire une année, car la parution du JO est irrégulière et de nombreux documents administratifs (non payants) attendent toujours d'y être publiés. Pour un arrêté, l'insertion dans le JO est facultative et cela n'affecte en rien son caractère légal et opposable aux tiers.

Encadré 7. Instruments d'application des règles proposés

Les instruments d'application concernent les éléments suivants :

- Cahiers des charges pour l'exploitation spécialisée (agriculture, élevage, pêche, etc.).
- Modèles de contrat ou de titre d'accès aux ressources naturelles ou au foncier (par licence, concession, permis ou même par arrêté) ; existe-t-il actuellement des modèles de contrat de « prêts de terres », de « cohabitation pacifique » et « d'accès aux autres ressources naturelles » ?
- Procédures de remplissage, de signature et de suivi des contrats (par ex. composition du dossier qui devra accompagner le contrat et déterminer qui peut en bénéficier, lieux et dates de dépôt des dossiers).
- Supports pour la compréhension facile des instruments, adaptés au milieu rural où beaucoup de gens sont analphabètes (par ex. cassettes audio, disponibilité des para-juristes locaux).
- Lieux et moyens appropriés pour une accessibilité constante aux règles et à leurs instruments d'application (par ex. choix pour chaque village d'un lieu spécifique où l'information sur les règles est disponible).

Source : Ouattara, 2002, pp. 25-26 ; Ouattara et Nombé, 2003, annexes.

En plus, l'application des règles est devenue l'affaire des CVGT : elles sont les véritables maîtres d'ouvrage. Les services techniques, ainsi que le préfet qui assure la tutelle, ont certes un rôle à jouer par leur mission d'appui à l'application des dispositions contenues dans l'arrêté. En lieu et place du cadre de concertation, la structure de recours des CVGT pour la gestion du contentieux découlant de l'application des règles devient le tribunal départemental dont la présidence est également assurée par le préfet.

La mise en œuvre de l'application est actuellement en cours et suit trois axes :

1. L'achèvement du **cadre normatif**. Il s'agit de concevoir un nombre d'instruments simples : des documents fonciers, des procédures de remplissage et de suivi desdits documents et/ou des supports d'information et communication (voir Encadré 7).
2. Le **développement institutionnel**. Le terrain nous montre une panoplie de structures aux niveaux villageois et départemental : structures publiques, telles que l'administration et les services départementaux, le tribunal départemental, CVGT, commissions de conciliation, etc. Dans les 21 villages et hameaux, on compte au moins 100 organisations de la société civile, dont la plupart sont à but lucratif : groupements de

Encadré 8. Renforcement des structures de gestion

Un plan de mise en œuvre des règles contient les éléments suivants :

- Inventaire de toutes les structures opérant au niveau du département et des différents villages ou devant être créées au regard de l'arrêté préfectoral, un travail qui est mené par les villages eux-mêmes avec un appui extérieur. Il est mieux de bâtir sur l'existant ; les villages déterminent la pertinence et l'efficacité des différentes structures et cherchent les solutions pour les rendre opérationnelles. Une première discussion sur l'arrêté et sa suite a eu lieu ainsi qu'un inventaire sur les structures existantes dans les 16 villages de Samorogouan.
- Préparation des structures pertinentes mais pas encore fonctionnelles (entre autres sous-commissions foncières), et préparation de l'organe villageois de coordination et d'orientation, CVGT ou autre.
- Description du rôle et des tâches précises de chaque structure et acteur (villageois et administratif) : CVGT, sous-commission foncière et de règlement des litiges, ainsi que tribunal départemental et cadre de concertation.
- Recherche des moyens appropriés de diffusion et vulgarisation des rôles et tâches.
- Formation et équipement des structures et acteurs ; au cours du deuxième semestre de 2003, cinq CVGT et l'administration locale ont suivi une formation sur la suite de la validation des règles.
- Installation d'un cadre d'appui-conseil externe, offrant un appui sur demande des villages, constitué des partenaires qui ont suivi le processus dès le début : l'ONG, la direction provinciale des ressources animales, et peut-être l'équipe PNGT.³⁵ Un élément facultatif et à approfondir est la promotion des personnes-ressources locales, capables d'animer le débat en tant que para-juristes.

Sources : Cadre de Concertation/PAO/SNV, 2003 ; Ouattara, 2002, pp. 27-28 ; Ouattara et Nombé, 2003, annexes.

producteurs de coton ou d'éleveurs. Au niveau du village surtout, lesdits groupements semblent opérationnels.

L'idée des CVGT existe depuis les années 1990, mais à Samorogouan elles ont émergé depuis 2000. Leur espace d'action est déterminé par l'arrêté conjoint de 2000. Même si elles sont récentes, les CVGT sont confrontées au problème de coordination et de compréhension en raison de la multiplicité des structures. A Samorogouan, l'accent a été mis sur la gestion du domaine foncier ; la CVGT peut fonctionner en attendant la décentralisation en milieu rural, mais sera également à la disposition de la future collectivité territoriale.

35. La position de l'équipe PNGT est ambiguë. Elle a soutenu le processus, mais n'a pas retenu le processus à Samorogouan comme zone pilote dans son volet de sécurisation foncière.

3. Finalement, la question des **ressources financières**. L'arrêté stipule que les recettes de taxes et dommages-intérêts sont versées dans les comptes de la CVGT (articles 7-9). En plus, si chaque village doit prendre en charge son développement, il faudrait penser à créer un corps de professionnels villageois, payé par le village avec les ressources générées par les différentes réalisations socio-économiques. Une telle démarche pose nécessairement le problème de la gestion transparente des fonds villageois de développement et de toutes les recettes générées par les diverses réalisations socio-économiques.

Le processus se trouve actuellement dans une phase où les acteurs locaux sont en train de s'accommoder au nouveau rôle. En effet, l'exercice du pouvoir conféré aux CVGT par l'arrêté risque de rencontrer des entraves dont l'issue sera déterminée par le rapport des forces présentes. Il reste à voir si le cadre de concertation dans sa formule actuelle est apte à les accompagner.

En outre se pose le problème de la capacité à gérer ces structures, en termes de disponibilité et de compétence de leurs membres. Un investissement dans les CVGT, leurs sous-commissions et les structures environnantes est indispensable. Ensuite, toutes les autres organisations doivent au moins reconnaître leurs attributions. Pour y arriver, le cadre de concertation de Samorogouan a élaboré avec l'appui de la SNV un « plan de mise en œuvre des règles » en juin 2003 qui est actuellement en exécution (voir Encadrés 7 et 8).

6. Evaluation de l'élaboration et sanction des règles

6.1 Positions favorables à l'arrêt

La sanction de l'arrêt préfectoral a abouti grâce aux prises de position d'un certain nombre de personnes et institutions clef. Les principaux facteurs ayant favorisé l'initiative sont les suivants :

- La prise de conscience par l'ensemble des acteurs, à partir du début des années 2000, que « la situation devient intenable ». Plus précisément, les chefs de terre et autorités coutumières se rendent compte qu'ils ne maîtrisent plus la situation foncière. Les enclaves agricoles, qui demeurent les seules terres qu'ils contrôlent réellement après le bail de 50 ans, sont aujourd'hui insuffisantes pour les besoins en terres agricoles. Ils ne sont plus en mesure de contrôler les migrants venus du plateau central du pays ou de retour après les troubles en Côte d'Ivoire,³⁶ ni sur leurs terres, ni sur celles concédées à l'Etat. La permission, au moins formelle, de céder leur prérogative de gestion des terres à des commissions villageoises dans lesquelles ils sont représentés apparaît à leurs yeux comme la « moins mauvaise solution ». Ainsi, lesdites commissions ont eu la bénédiction des instances coutumières et ont pu montrer leur raison d'être : gérer la terre et ses ressources.
- La volonté des autorités provinciales de tester d'autres solutions pour le « cas Samorogouan ». La colonisation de la zone pastorale a toujours été à l'ordre de jour, mais au début des années 2000, l'administration provinciale avait été alertée par plusieurs canaux : cadre de concertation, ressortissants de Samorogouan, services du MRA et du Ministère de l'Environnement ; il n'était dès lors plus question de minimiser le problème. Le non-contrôle de la migration vers la zone avec son cortège de conflits avait fini de convaincre l'administration provinciale de la nécessité de trouver une solution durable au-delà des ordres de déguerpissement ou de police forestière qui, comme nous l'avons vu,

36. Une rébellion armée composée majoritairement de populations du nord de la Côte d'Ivoire a eu lieu le 19 septembre 2002. La tentative du pouvoir central à Abidjan de maîtriser la rébellion échoue. Le Burkina est alors accusé de soutenir cette rébellion. Il s'ensuit une chasse à l'homme contre les Burkinabé. De nombreux Burkinabé tentent de regagner leur pays et le gouvernement organise une opération de retour des volontaires.

avaient peu d'effet. Ainsi, le haut-commissaire et les services techniques provinciaux ont suivi le travail du cadre de concertation avec attention et le haut-commissaire a marqué son appui par la sanction de la réglementation proposée.

- La prise de conscience du problème et l'ouverture au changement de la part du préfet du département de Samorogouan et des services techniques. Plus que le haut-commissaire, les préfets du département de Samorogouan et présidents du cadre de concertation ont été confrontés aux conflits dans la zone pastorale et avaient besoin d'une solution plus pérenne que des discours et descentes sur le terrain sans suite. Le préfet actuel (homme de longue expérience, disposant d'une bonne position sociale) a par ex. effectué des recherches sur les textes de loi pour pouvoir signer un arrêté et s'est rendu plusieurs fois au siège de la province pour s'enquérir de l'avis de ses supérieurs hiérarchiques. Les membres du cadre de concertation se sont montrés déterminés. En l'occurrence, la commission *ad hoc* de réflexion, représentée par le chef de zone pastorale du CEZIET, s'est investie énormément dans l'élaboration de règles de gestion qu'elle considère comme la solution aux multiples conflits fonciers vécus à Samorogouan.
- Le tact et la patience des facilitateurs extérieurs, jouant un rôle catalyseur. L'appui de certains partenaires extérieurs semble être venu au moment approprié, sans qu'ils ne se substituent aux acteurs locaux. Les conseillers de la SNV ont co-organisé l'atelier d'août 2000, participé aux réflexions de la commission *ad hoc* sur l'élaboration des règles de 2000 à 2002, et ont organisé deux voyages d'étude au profit des villages directement concernés ainsi que la restitution des résultats dudit voyage. Ces actions ont été des moments importants de l'implication des représentants des villages puis des commissions villageoises dans le processus d'élaboration et d'appropriation des règles. La SNV a facilité l'intervention d'un conseiller juriste qui a joué un rôle clef dans la finalisation des règles et l'implication des autorités administratives et coutumières.

6.2 Qualité du trajet

Comme nous l'avons vu, la réussite du processus est le fruit d'une convergence de facteurs humains favorables. Cela ne signifie pas que le processus est sans risques, au contraire ; c'est pourquoi nous tentons dans

les paragraphes suivants d'évaluer la qualité du trajet de réglementation mené jusqu'à présent. Quatre critères déterminants pour la réussite sont utilisés à cet effet, tirés d'un inventaire de conventions et codes locaux dans le domaine de la GRN en Afrique de l'Ouest.³⁷

Ancrage des règles dans les pratiques et coutumes

Dire que des règles traditionnelles ont été en 2000 le point de départ de la réglementation semble excessif ; il est plus approprié de parler d'un large consensus parmi les représentants des villages et des campements, l'administration et les services techniques, qui s'accordaient pour dire que « ça n'allait plus ». Ce constat était suivi par différentes propositions et restitutions des règles. Plusieurs passages dans l'arrêté témoignent des apports des villages, qui sont par ex. liés aux interdits et coutumes (art. 35, 41, 43), à la limitation de l'acquisition des parcelles agricoles (art. 10-12, 16, 17) et à la protection des campements et espaces pastoraux (art. 18, 19, 47). Les commissions villageoises sont les premières instances à régler tous les différends « opposant agriculteurs et éleveurs et les litiges fonciers » (art. 13-15).

Pourtant, au cours du processus, les articles du projet ont été amendés, d'abord par les rédacteurs de la commission (parmi lesquels un agent technique d'élevage) puis par le conseiller juriste. Ces amendements ont partiellement « déformé » l'initiative et l'ont remise entre les mains des techniciens. La mise en cohérence des règles proposées avec les textes en vigueur sous-entend une certaine réorganisation (certains articles ont même été supprimés car ils n'étaient pas conformes), et la sollicitation du juriste et de l'administration a incité l'usage d'un langage plus opaque et éloigné des expressions des villageois. Le projet de réglementation de Samorogouan n'est donc que partiellement basé sur des règles traditionnelles. L'idée n'était jamais de formaliser explicitement des règles locales déjà opérationnelles et respectées, car elles n'existaient guère pour la zone.³⁸ Le but était plutôt de créer un cadre normatif soutenu par l'ensemble des acteurs locaux et conforme aux textes afin de les couvrir juridiquement.

37. Betke et Kirsch-Jung, présentation en 2003 à Bamako, Mali.

38. Nous ne considérons pas la réglementation de 1984 de la zone pastorale comme une référence dans ce cadre.

Articulation avec la législation nationale

Sur proposition de 16 CVGT, le préfet du département a signé l'arrêté en juillet 2003 (voir Annexe 2). La réglementation de Samorogouan est en accord avec la législation nationale ; elle se base sur la RAF, les arrêtés relatifs aux membres et attributions des CVGT et sur les décrets portant attributions des autorités administratives (haut-commissaire, préfet).³⁹ Lorsque cela est nécessaire, les articles de l'arrêté font référence au code forestier, aux codes sur l'eau et l'environnement. Les droits et devoirs des éleveurs, y compris des transhumants, sont conformes à la loi d'orientation sur le pastoralisme.⁴⁰ En plus, comme cité ci-dessus, l'arrêté cherche à réglementer le défrichement pour l'agriculture, à ouvrir la possibilité de créer des pistes à bétail et à protéger les campements, points d'eau, parcours et espaces pastoraux existants.

Les institutions clef dans le respect des règles sont les CVGT, qui sont encore jeunes (voir 5.5). Le constat général au Burkina est qu'elles ont des difficultés à émerger comme institutions viables, car elles sont plutôt suscitées par l'extérieur (PNGT et autres programmes de développement) que nées de besoins exprimés par les villages. Et si, selon l'arrêté de 2000 et la lettre politique de 2001, la CVGT est l'organe local « chargé d'assurer l'orientation et la coordination des actions de développement à l'échelle du terroir », il faudrait un travail considérable pour l'articuler à toutes les autres commissions, aux conseils ou groupements existants au niveau du village et du département (Ouattara, 2002, p. 27). Comme les acteurs de Samorogouan ont dans une première instance choisi de « jouer le système » (*play the system*) au lieu de le provoquer ou de le modifier, le renforcement des capacités reste nécessaire, non seulement pour ce qui est des CVGT mais de l'ensemble des acteurs. Le processus a besoin d'un appui qui va au-delà des conseils juridiques et organisationnels pour la mise en œuvre technique des règles : il mérite un appui rapproché pour donner confiance aux membres des CVGT.

Une des questions essentielles sur les prérogatives de la CVGT concerne le type de terres rurales sur lesquelles elle a le droit de gestion foncière ; il nous semble que ce droit est lié à l'habitat, aux terres pastorales et aux

39. Les TOD sont pris en compte dans l'introduction, mais ne ressortent pas dans les articles spécifiques.

40. Loi N°034-2002/AN du 14/11/2002.

terres de cultures de subsistance. Il reste entendu que les terres à usage commercial ou industriel s'obtiennent sur la base d'une demande adressée au service des domaines. Selon la RAF (section IV, art. 184-185), le dossier des terres rurales non aménagées, occupées à des fins industrielles ou commerciales, doit comprendre les pièces suivantes : une demande, des pièces d'identité, un plan, un croquis d'implantation et un procès-verbal de palabre. Il sera sanctionné par un arrêté de l'autorité compétente, sur proposition du service des domaines et après avis des services techniques. A Samorogouan, ledit procès-verbal de palabre fait partie des tâches confiées aux CVGT (selon art. 10-17 de l'arrêté). En plus, l'arrêté vise à davantage de transparence dans les transactions : il limite les retraits et ventes de terres sans implication des CVGT (art. 44-46).

Durabilité écologique et sociale

Evidemment, l'adoption des règles de gestion ne garantit pas en soi une exploitation durable des ressources naturelles. La présence d'un nombre de droits a peu de valeur s'ils ne sont pas soutenus par des obligations ou des devoirs assumés : ils doivent donc s'inscrire dans le cadre d'une maîtrise foncière.⁴¹ Cette maîtrise comporte plusieurs degrés : responsabilité « légère » consistant à respecter les passages (pistes à bétail, sites de pacage) ou le prélèvement (bois, eau, pâture) sans causer de dégâts qui empêcheraient la régénération de la ressource ; et responsabilité « lourde » des exploitants et des ayants-droit de prendre des mesures conservatoires et de réaliser les investissements nécessaires, veillant à la régénération des ressources sur l'espace dont ils sont titulaires. L'arrêté donne des indications, par ex. en ce qui concerne des obligations de reboisement ou la constitution des cahiers de charges. Pourtant, la maîtrise réelle va au-delà de l'arrêté et se manifeste par :

- a. Le *maintien des systèmes de production* spécifique (agricole, pastorale), qui concerne les compétences techniques des exploitants individuels pour trouver l'équilibre entre production et conservation. Nombreux projets et programmes dans le passé s'y sont consacrés, y compris les centres d'élevage CARC et CEZIET, avec des résultats mitigés. Aujourd'hui, les différents groupements de producteurs du coton ou d'éleveurs en sont responsables, mais il reste encore des

41. Voir Barrière, 1997.

lacunes techniques et organisationnelles à combler au sein des membres de ces groupements. Comme le montrent d'autres exemples dans le bassin cotonnier (provinces de Banwa et de Mouhoun), les unions des producteurs et éleveurs peuvent inciter des programmes de production durable.

- b. La *qualité de l'appui-conseil* aux dits exploitants des services techniques, qui devront davantage se focaliser sur cette fonction que sur celle de police ou d'arbitre. Les exploitants et services sont le porteur principal des règles opérationnelles, qui déterminent quand ou par quelle technique l'utilisateur peut exploiter une ressource.
- c. Les *délibérations équilibrées des commissions villageoises*. La maîtrise a également une dimension plus sociale, qui concerne la limitation (décisions sur la durée, l'entrée à un espace pour la culture, la chasse, le pâturage etc.) ou l'exclusion (quelles personnes auront un droit d'accès) ; ces décisions sont inévitables, mais ne doivent ni être prises au détriment de certains groupes socioprofessionnels, ni favoriser d'autres groupes (tels que les nouveaux acteurs).

Encadré 9. L'intensification agricole comme réponse de « double visage »

La société rurale de l'ouest du Burkina se trouve à un carrefour : le niveau d'investissement reste en général variable. Même si la dégradation du couvert végétal par défrichement reste inquiétante, il existe déjà d'innombrables initiatives de changement aux modes de production « intensive ». L'intensification agricole a plusieurs visages. Elle fait face à la dégradation des sols et facilite en même temps l'accès aux sols : certains investissements mécaniques marquent le sol ; l'acquisition d'un droit exclusif est moins évidente, mais dans les milieux Bobo, Sénoufo, Samogho ou Gouin de l'ouest du Burkina, il est rare de réellement faire déguerpir celui qui « valorise » la terre, sauf en cas de grave violation des coutumes. La question qui se pose est de savoir quels paysans sont en mesure de pratiquer une telle intensification ; il s'agira probablement des grands producteurs de coton et des nouveaux acteurs. L'accès aux moyens de production est un préalable ; or cet accès risque de provoquer un clivage socio-économique dans le monde rural. L'intensification a des répercussions sur la sécurité foncière : elle permet la culture continue (sans trop de mises en jachère), elle marque le sol et, de façon indirecte, renforce la position individuelle de l'exploitant. Par ce biais la sécurité foncière deviendra aussi un facteur de différenciation du paysannat.

Source : Gray et Kevane, 2001.

Les deux premiers points de maîtrise n'ont guère été approfondis dans le processus jusqu'à présent, ce qui est peu surprenant si nous considérons les efforts considérables menés pour arriver à la sanction des règles. Pourtant, il est temps de les mettre à l'ordre de jour pour des raisons évidentes (voir aussi Encadré 9). La troisième responsabilité a plusieurs fois fait l'objet de discussions au sein du cadre de concertation ou des villages.

Négociations entre toutes les parties prenantes

L'implication de toutes les parties prenantes dans le processus est le facteur critique. Comme évoqué ci-dessus, on peut s'interroger sur l'historique du cadre de concertation de Samorogouan, qui ne prêtait guère attention aux intérêts des détenteurs des droits fonciers secondaires (femmes, migrants, pasteurs) ; cela constitue bien entendu sa faiblesse (voir Chapitre 5). Les migrants et les femmes ont été sous-représentés dans les concertations. Le rôle de pression que le cadre a joué jusqu'en 2000 a surtout été à l'encontre des migrants agricoles et des pasteurs. C'est certainement avec ambiguïté que ces communautés perçoivent le cadre dans son rôle d'accompagnateur du processus d'application des règles élaborées sur le terrain. Le cadre de concertation a incontestablement le mérite d'avoir mis le projet des règles sur les rails, mais il doit encore faire ses preuves en tant qu'espace de discussion où les intérêts de toutes parties prenantes sont pris en compte. Il semble donc peu légitime pour le moment, mais il pourrait le devenir. L'administration et les services locaux se sont investis dans le cadre et sa réussite dépend surtout de leur aptitude à s'adapter au nouveau contexte.

L'arrêté conjoint de 2000 prévoit aussi la création de commissions inter-villageoises de gestion des terroirs en vue de gérer un projet de développement ou de réaliser une activité commune (art. 27). Cette disposition n'est-elle pas une piste de réflexion à explorer pour pallier les carences du cadre de concertation ?

L'implication de toutes les parties prenantes n'a eu lieu que lors des voyages d'étude et des discussions dans les villages par le biais de leurs commissions. Pourtant, comme déjà souligné ci-dessus, les CVGT du Burkina doivent trouver leur place. Cela ne se traduira pas seulement par la qualité de leurs délibérations et de leurs actes, mais aussi par leur composition. Les premières expériences de 2001-02 nous font croire que la plupart des 11 CVGT ont été mises en place après d'amples discussions

aux villages, hameaux et campements.⁴² Les membres sont désignés, pas élus. Pourtant, dans une situation de relations délicates et de forte migration, il faut modérer à ce moment les attentes de répartition équitable, notamment dans les villages d'origine Samogho (tel que Samorogouan-village) ; il s'agit d'une répartition à équilibrer au fur et à mesure et qui demande une attention particulière de la part des structures d'appui-conseil (cadre de concertation, services techniques provinciaux, ONG). Les agro-éleveurs autochtones constituent la majorité au sein des CVGT, mais les autres groupes sont aussi représentés. Dans la CVGT de Samorogouan, cela n'est pas le cas et il faudra rediscuter de sa composition.

Tous les villages, hameaux et campements ont été unanimes pour ce qui est de la nécessité et la valeur de l'arrêté préfectoral. Comme nous l'avons vu, les commissions ont ensuite eu la bénédiction des autorités coutumières. En conséquence, la balle est désormais dans le camp des CVGT, qui ont l'occasion de montrer leur raison d'être : la gestion durable et paisible de leurs terroirs.

42. La création de cinq autres CVGT date de 2003.

7. Conclusions, questions et perspectives

L'évaluation ci-dessus nous montre les deux côtés d'un processus de réconciliation et de recherche des solutions pratiques pour la gouvernance durable du territoire de Samorogouan, processus qui est mené par les premiers concernés, à savoir les usagers des ressources naturelles du territoire. Le processus est encourageant, mais encore fragile.

Ce constat paraît banal, mais sa réussite a d'abord été le résultat de facteurs humains favorables pour sanctionner l'arrêté : fruit d'un jeu de concertation entre toutes les parties prenantes. Ensuite, la réussite semble due au bon dosage de la légitimité et de la légalité : la conscience commune que la situation ne pouvait continuer en l'état a initié l'idée des règles. Après leur élaboration, les règles ont été confrontées à la législation en cours. La réorientation (temporaire ou non) du cadre de concertation de Samorogouan d'un canal de pression vers un espace d'échanges a certainement influencé positivement le processus.

Le processus est toutefois vulnérable et les conflits restent sous-jacents. Il se trouve actuellement dans une phase où les acteurs locaux sont en train de s'accommoder au nouveau rôle. En effet, l'exercice du pouvoir conféré aux CVGT par l'arrêté risque des entraves dont l'issue sera déterminée par le rapport des forces présentes. Est-ce que certains acteurs clef, qui sont les chefs de terre, autorités coutumières et/ou administratives, acceptent dans la phase d'application la dévolution d'une partie de leur pouvoir sur le foncier aux CVGT ? Il n'est pas sûr que le cadre de concertation, dans sa formule actuelle, est apte à constituer un espace de discussion où les intérêts de toutes les parties prenantes sont pris en compte. De plus, quels intérêts les CVGT vont-elles défendre ? Un désengagement des organisations d'appui-conseil dans la phase actuelle d'application des règles pourrait être néfaste.

Quelle place pour la CVGT au Burkina ? A la lumière des textes de RAF et de TOD, elle reste la structure compétente pour la GRN au niveau local. Certains programmes de développement vont plus loin et y voient une structure de préfiguration de la décentralisation en milieu rural,⁴³ en se

43. Discours tenu au niveau du PNGT (2002), promu par la Banque Mondiale, et dans son sillage confirmé par la Coopération Française et Néerlandaise (par leurs « programmes de développement local »).

basant sur les attributions prévues par l'arrêté conjoint de 2000 et la lettre de politique de développement rural décentralisé. S'agit-il d'une interprétation pratique pour combler les lacunes en milieu rural ? Certainement, mais il reste aussi plusieurs questions. D'abord, pour décrire la situation de façon caricaturale, les premières expériences de terrain montrent que les CVGT, si opérationnelles, font tout ce qui est prévu dans la lettre politique (par rapport aux plans de développement ou à la maîtrise d'ouvrage), mais pas ce qui est indiqué dans leur nom (à savoir gérer le terroir et ses ressources naturelles). Ensuite, même si l'arrêté le stipule, il n'est pas sûr que la RAF ou les TOD accordent de personnalité morale à la commission villageoise. La CVGT au sens des lois reste donc une structure technique et ses actes sont sous le contrôle de l'instance administrative la plus déconcentrée, le préfet, qui veille à la conformité des actes avec les lois et règlements en vigueur.

En plus, des interrogations demeurent quant à : la place pour la CVGT dans les chefs-lieux de départements qui deviendront des communes rurales avant 2006 ; leur viabilité et leur légitimité ;⁴⁴ et la logique « territoriale », qui pourrait être exclusive pour les groupes détenteurs des droits secondaires : femmes, éleveurs transhumants et/ou migrants.⁴⁵

Néanmoins, la question clef qui est de savoir si les commissions villageoises peuvent gérer les terres de Samorogouan a une réponse affirmative, à condition que :

- L'Etat, par le biais du MRA et du Ministère de l'Agriculture (MA), reconnaît que la zone du CEZIET n'est plus uniquement à « vocation pastorale », mais qu'elle dispose d'une mosaïque des terres à vocation d'agriculture, d'élevage, de parcours de bétail, de prélèvement de bois etc., c'est-à-dire comme c'est le cas dans le reste de la région. A l'heure actuelle, il vaut mieux supporter le processus en cours, donc sanctionner la mise en vigueur par les acteurs locaux des textes et institutions que l'Etat a promulgués.
- La gestion des terres des terroirs villageois et de ladite zone, ainsi que des infrastructures pastorales, revient aux structures villageoises du département de Samorogouan, y compris aux villages qui ont cédé les

44. Voir Thiéba, 2003, pp. 22-26, 33-35.

45. Voir Bary, 2003, pp. 46-50.

terres pour la création des ranchs et centres d'élevage de CEZIET (autrefois CARC). En attendant d'autres dispositifs institutionnels, la gestion revient plus précisément aux CVGT mises en place.⁴⁶

- Tous les acteurs locaux respectent les règles sanctionnées par l'arrêté préfectoral de 2003 comme la base de la gouvernance des ressources naturelles. Il faut qu'ils se rendent également compte qu'il ne s'agit que d'une étape parmi d'autres, car la gestion sera présentée par l'application des règles et par la maîtrise foncière des différents groupes usagers. A l'heure actuelle, les premiers contrats (entre autres de « prêt de terre ») ont été signés sous les auspices des CVGT et un premier test du soutien au processus sera leur contrôle et leur sanction par l'administration du département.
- Les mêmes acteurs tentent d'arriver à des modes de gestion qui sont écologiquement et socialement durables. Un premier test sera l'équilibrage des commissions villageoises, qui ne doivent pas devenir des organes de certaines fractions locales. Dans le dosage d'appui pour la phase actuelle, il faudra un peu moins de législatif et un retour à la légitimité. C'est une tâche difficile, car il n'est pas sûr que la procédure des élections (*one person, one vote*) fonctionne à l'heure actuelle dans les villages de forte immigration. En attendant, il faudra trouver d'autres mécanismes pour composer les commissions, qui favorisent des délibérations démocratiques et ouvertes.

Une partie seulement de ces conditions est prise en compte dans le processus actuel, ce qui représente la fragilité du processus. Un exemple d'un éventuel risque réside dans le plan de gestion qui est prévu par la Direction des Aménagements Pastoraux et du Foncier (DAPF, du MRA) et proposé au PNGT-2 (du MA), portant sur les 124 500 ha de la zone pastorale. Le plan exprime un souhait de retourner à l'ancienne situation d'un centre d'élevage et cherche à réhabiliter les infrastructures. Il ne tient guère compte de la réalité : plus d'un tiers des terres sont déjà sous culture ou en jachère, une tendance qui se confirme. En plus, les autorités coutumières n'ont jamais cessé de chercher à reconquérir leurs prérogatives foncières et elles n'accepteront pas ce retour. Le plan comporte des éléments intéressants au niveau pastoral, c'est-à-dire qu'il cherche à préserver l'élevage sur un « front agricole », mais la réhabilitation est peu réaliste et probablement

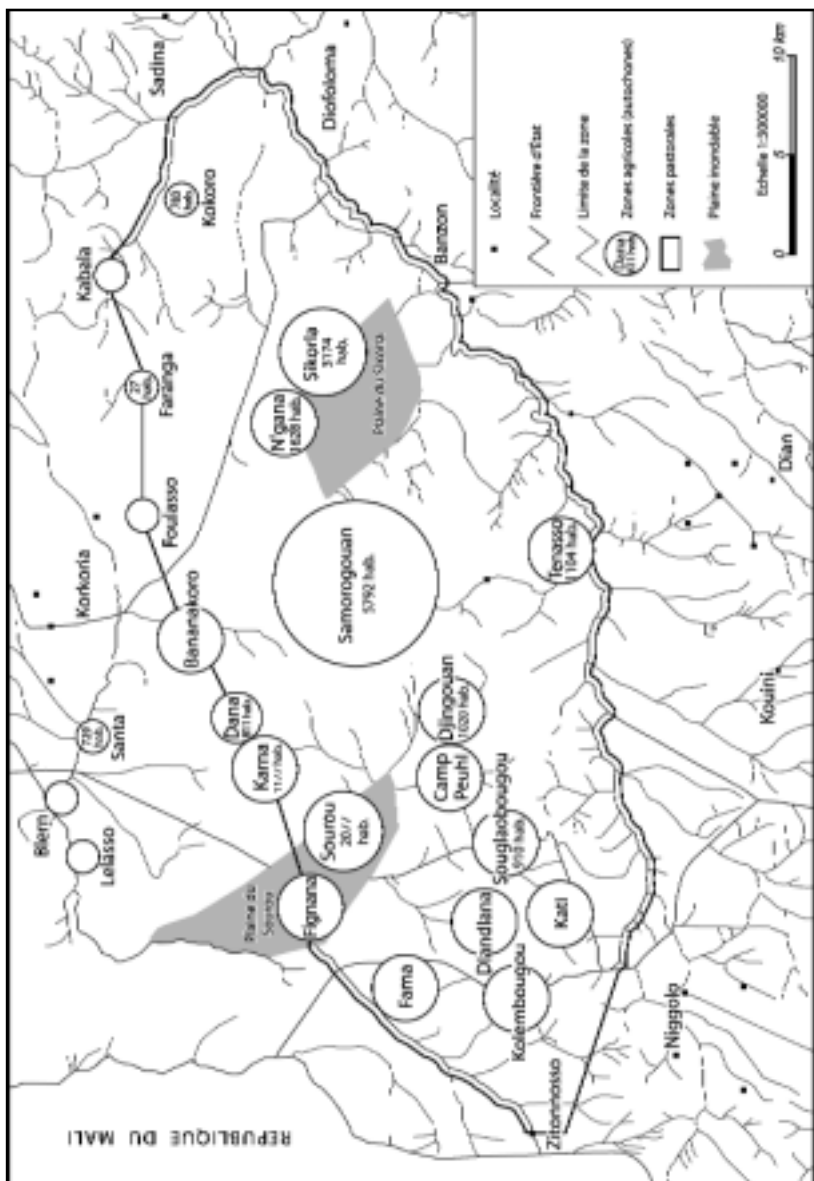
46. Et peut-être dans une phase ultérieure à une commission inter-villageoise.

source des nouveaux conflits. Continuer à opter pour le centre d'élevage tel qu'envisagé entretient en effet la compétition existante entre groupes usagers, compétition que l'Etat ne sera jamais en mesure de maîtriser, comme l'expérience nous l'a inexorablement montré. La vraie question est de savoir comment les deux institutions (MRA et MA) peuvent soutenir le processus déclenché à Samorogouan.

Il existe une autre question, qui va au-delà du processus décrit mais que l'évolution à Samorogouan nous révèle également : le paradoxe qu'une zone à vocation pastorale soit l'indication de l'avenir incertain du pastoralisme dans l'ouest du Burkina. La colonisation de la zone a été en faveur de l'agriculture, et recéder les terres aux villages ne devrait pas sous-entendre la disparition de sites d'accueil si essentiels dans la région pour ce système d'élevage.

Toutes ces questions restent en suspens, mais ne doivent pas empêcher de soutenir le processus qui a l'audace de toucher à la gestion foncière, une des problématiques les plus sensibles du pays. En outre, quelles autres options existe-t-il pour combler le vide de la gestion durable et paisible des terres et des ressources naturelles ? En attendant les communes rurales, qui seront les porte-bannières présumés du développement local et de la gestion foncière, la nécessité se pose de s'investir dans des institutions communautaires et paysannes, respectées par tout le monde et capables d'accompagner le développement local, sans vouloir rentrer en concurrence avec les futures collectivités locales. Les expériences de Samorogouan semblent s'inscrire dans ce cadre.

Annexe 1. Carte de Samorogouan



Source : DAPF/MRA, 2003.

Annexe 2. Arrêté préfectoral de Samorogouan

**Ministère de l'Administration Territoriale
et de la Décentralisation**

**Burkina Faso
Unité – Progrès – Justice**

**Province du Kéné Dougou
Département de Samorogouan**

ARRETE N° 2003-231/MATD/PKND/DSMRG relatif aux règles de gestion des ressources naturelles du département de Samorogouan

LE PREFET DU DEPARTEMENT DE SAMOROGOUAN

Vu la constitution ;
Vu le décret N°2002-204/PRES du 6 juin 2002, portant nomination du Premier Ministre ;
Vu le décret N°2002-205/PRES/PM du 10 juin 2002 portant composition du gouvernement ;
Vu le décret N° 84-055/CNR/PRES du 15 octobre 1984, portant découpage du territoire national en 30 provinces et 250 départements et son additif n° 85-046 du 29 août 1985 ;
Vu les Lois N°96-09 et 10/ADP du 24 avril 1996, relatives à la création et dénomination de 15 provinces et à la modification des limites des provinces ;
Vu la Loi N°040/98/AN du 03 août 1998, portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso ;
Vu le décret N°98-351/PRES promulguant la Loi N°041/98/AN du 6 août 1998, relative à l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ;
Vu la Loi N° 14-96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ;
Vu le décret N°97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, portant conditions et modalités d'application de la Loi sur la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ;
Vu la Loi N°006-97/ADP du 31 janvier 1997, portant code forestier au Burkina Faso ;
Vu l'Arrêté conjoint N° 0010/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA du 3 février 2000, relatif à la constitution, aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs ;
Vu la Loi N°034-2002/AN du 14 novembre 2002 relative au pastoralisme au Burkina Faso ;
Vu l'Arrêté conjoint N°2000-30/MRA/MEE/AGRI/MEF/MAIS/MIHU, portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail au Burkina Faso ;
Vu le décret N°2001-126/PRES promulguant la Loi N°002/2001/AN du 8 février 2001 portant Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;

Vu le décret N°2002-484/PRES/PM/MATD du 8 novembre 2002, portant organisation du ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;
Vu le décret N°94-306/PRES/PM/MAT du 2 août 1994, portant attributions du Haut Commissaire de la Province, du Préfet de Département, du Maire de Commune, du Responsable administratif de Village et du Responsable Administratif de Secteur ;
Vu les Arrêtés N°2001-15, 2001-16, 2001-17, 2001-19, 2001-20, 2001-23, 2001-28/MATD/PKND/HC/SG/DAG des 19 et 31 juillet et du 27 août 2001, portant nomination des membres des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs de Karna, Sikorla, Kongolikoro, Ténasso, Sourou, Dana et Banakoro ;
Vu les Arrêtés N°2002-044, 2002-045, 2002-046, 2002-047/MATD/PKND/HC/SG/DAG du 12 décembre 2001, portant nomination des membres des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs de Samorogouan, Djégouan, N'gana, et Soungalobougou ;
Vu les Arrêtés N°2003-048, 2003-049, 2003-050, 2003-052 et 2003-77/MATD/PKND/HC/SG/DAG des 24-25 mars et 17 avril 2003, portant nomination des membres des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs de Korkorla, Fankara, Sana, Zoumahiri et Sokoro ;
Vu le décret N°2002-421/PRES/PM/MATD du 10 octobre 2002 portant nomination du Préfet de Samorogouan ;

Sur proposition des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs du Département de Samorogouan,

ARRETE

Dispositions Préliminaires

Les commissions villageoises de gestion de terroirs du département de Samorogouan prenant conscience de la nécessité de se doter des règles internes de gestion des ressources naturelles estiment qu'avant cette démarche, il y a lieu dans un premier temps de présenter leur département et de situer la problématique.

BREVE PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE SAMOROGOUAN

(...)

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

(...)

TITRE I : OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

Chapitre 1 : DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 :

Le présent document de règle a pour objet la détermination des modalités de gestion rationnelle des ressources naturelles au niveau du département de Samorogouan.

Article 2 :

Les dispositions de ces présentes règles de gestion qui sont l'émanation de tous les villages du département s'appliquent à tous les exploitants et aux futurs demandeurs du domaine foncier départemental.

Chapitre 2 : ATTRIBUTIONS

Article 3 :

La gestion des ressources naturelles du terroir villageois départemental est confiée à la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs (CVGT) ou éventuellement à une Commission Inter-Villageoise de Gestion des Terroirs (CIVGT) du département de Samorogouan.

Article 4 :

La Commission Villageoise de Gestion des Terroirs ou la Commission Inter-Villageoise de Gestion des Terroirs comprend en son sein une sous-commission foncière chargée des questions foncières. Elle est donc l'organe de régulation et de gestion du domaine foncier villageois.

Article 5 :

La sous-commission foncière est chargée de l'attribution, de l'évaluation, et du retrait des terres du domaine foncier villageois. Elle est chargée de la gestion des forêts villageoises, des pâturages, de la faune et en général des ressources naturelles.

Elle est aussi chargée de la conciliation et du règlement amiable des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Chapitre 3 : DE LA CONSTITUTION ET DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION VILLAGEOISE DE GESTION DES TERROIRS

Article 6 :

La commission villageoise de gestion des terroirs et éventuellement la commission inter-villageoise de gestion des terroirs est mise en place conformément à l'arrêté conjoint n° 0010/ 2000/ AGRI/ MEE/ MEF/ MATS/ MRA du 3 février 2000, relatif à la constitution ; aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des commissions villageoises de gestion des terroirs.

Chapitre 4 : LES RESSOURCES DE LA COMMISSION VILLAGEOISE DE GESTION DES TERROIRS

Article 7 :

Les ressources de la commission villageoise de gestion des terroirs sont constituées en outre de ce qui est prévu dans l'arrêté, des recettes de vulgarisation des règles ou des activités spécifiques.

Article 8 :

Les recettes issues des taxes ou dommages-intérêts sont versées dans le compte de la CVGT qui en assure la gestion.

Article 9 :

Le bureau de la commission villageoise de gestion des terroirs est tenu de fournir à l'assemblée générale annuelle, un rapport de gestion des ressources financières pour examen et approbation.

Le comité de suivi et de contrôle peut vérifier à tout moment la gestion des ressources financières.

Le comité de suivi et de contrôle examine le rapport financier et formule des observations à l'assemblée générale de la commission villageoise de gestion des terroirs.

TITRE II : LES REGLES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Article 10:

L'acquisition de parcelle de culture agricole par tout demandeur est soumise à l'appréciation et à l'avis de la commission villageoise de gestion de terroir.

Article 11 :

Tout demandeur de parcelle doit s'adresser au Responsable Administratif Villageois qui saisit la sous-commission foncière villageoise.

La réponse est donnée au demandeur par la commission villageoise de gestion des terroirs après avis des services techniques compétents et la décision du Préfet.

Article 12 :

Toute attribution de parcelle fait l'objet de contrat de sauvegarde des ressources naturelles entre la commission villageoise de gestion de terroir et le demandeur.

Article 13 :

Tout différend opposant agriculteurs et éleveurs et les litiges fonciers sont réglés par la commission villageoise de règlement des litiges entre agriculteurs et éleveurs, ou encore conformément aux dispositions prévues par la Loi N°034-2002/AN du 14 novembre 2002.

Article 14 :

En cas d'échec de la conciliation, le différend est porté devant la commission départementale de conciliation ou alors soumis au tribunal départemental et en appel devant le tribunal de grande instance de Bobo-Dioulasso.

Article 15 :

En cas de non-exécution d'une conciliation réussie, d'une décision de justice, ou d'une décision administrative, le différend est transmis aux forces de l'ordre ou aux notables du village qui décideront des modalités pratiques d'exécution.

Article 16 :

Toute terre attribuée doit être délimitée et toute augmentation ultérieure de superficie doit être soumise à l'approbation de la sous-commission foncière villageoise après que le responsable administratif de village ait été préalablement informé.

Article 17 :

La vocation de chaque parcelle doit être déterminée avant son attribution. Tout changement de vocation ou de destination sans l'avis de la sous-commission foncière est interdite.

Article 18:

Les cultures de rente dans un rayon de 2 km autour des campements sont interdites.

Article 19 :

Sont considérées comme terres à ne pas attribuer à des fins agricoles les espaces suivants :

Les réserves forestières villageoises (zone à éléphants située entre les villages de Djéouan, Djankinabougou, Sourou II, Soungalobougou, Camp Peul) ;

Les abords des campements (500 m) ;
Les abords des parcs d'élevage (500 m) ;
Les abords des points d'eau à vocation pastorale (500 m) ;
Les abords des cours d'eau (100 m) ;
Les pistes à bétail (100 m) ;
Les zones réservées au pâturage ;
Les lieux sacrés dont les emplacements pourraient être publiquement signalés.

Article 20 :

Il peut être créé une ou plusieurs pistes à bétail dans tous les villages selon l'importance du cheptel (pistes d'accès aux points d'eau, pistes de transhumance, pistes de commercialisation et de vaine pâture).

Article 21 :

La transhumance dans la zone est réglementée. Tout transhumant est tenu de se présenter au service de l'élevage muni des documents y afférents conformément à l'arrêté portant réglementation du pâturage et de la transhumance et la Loi N°034-2002/AN du 14 novembre 2002, relative au pastoralisme au Burkina Faso.

Article 22 :

Le service de l'élevage en collaboration avec les autres services techniques définit des modalités d'installation, des mouvements et de départ des transhumants conformément à l'arrêté N° 2000 - 30 MRA/ MEE/ AGRI/MEF/ MATS/ MEM/ MIHU portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail et de la loi N°034 – 2002 / AN du 14 novembre 2002, relative au pastoralisme au Burkina Faso.

Article 23 :

Tout troupeau transhumant non en règle (absence de documents officiels sanitaires, administratifs) est refoulé et susceptible d'amende conformément à l'arrêté et la Loi ci-dessus cités.

Article 24 :

Les transhumants sont tenus de participer à l'entretien des différents aménagements pastoraux (barrage, parc de vaccination, pare-feu, forage, puits pastoraux etc..) ; par la paye d'une taxe forfaitaire de 2500 F / troupeau.

Article 25:

Les troupeaux devront obligatoirement être conduits et gardés par un nombre suffisant de bergers (deux bouviers au moins). L'absence de garde d'animaux constitue une faute, engageant la responsabilité civile du propriétaire du ou des troupeaux pour les dommages éventuels causés aux tiers.

Article 26 :

La divagation des animaux domestiques est interdite en permanence.

Le pacage et le passage des animaux sont interdits :

en permanence sur les terrains portant des cultures pérennes, des pépinières, des vergers, des maraîchages, des jardins potagers et d'agrément de forêts classées sauf stipulation contraire de classement ;

temporairement du 15 mai de chaque année au 31 janvier de l'année suivante, sur les terrains portant des cultures annuelles, dates correspondant à la période allant des semis ou de la mise en place jusqu' à l'enlèvement des récoltes.

Le comité de suivi et de contrôle en collaboration avec les sous-commissions foncières villageoises du département sont chargés de veiller à l'application de la présente disposition.

Article 27 :

Durant la période de la vaine pâture, les récoltes non enlevées doivent être bien protégées soit par des clôtures soit par des gardiens.

Article 28 :

Les pollutions volontaires ou le déversement de produits toxiques dans un point d'abreuvement ou de l'environnement sont interdits.

Article 29 :

L'implantation de tout nouveau campement d'élevage se fait après concertation entre la sous-commission foncière villageoise et le Responsable Administratif du village d'accueil.

Article 30 :

Les feux de brousse sont interdits et tout contrevenant s'expose à des sanctions graves. Les sous-commissions foncières villageoises sont chargées d'identifier les cas de feux de brousse dans leurs terroirs respectifs et d'en rendre compte au comité provincial de l'environnement créé par l'article 88 du code de l'environnement.

Article 31 :

Tout ébranchage à des fins d'alimentation du bétail doit faire l'objet d'une autorisation préalable des commissions foncières villageoises et des services compétents.

Article 32 :

Tout ébranchage est accompagné d'un cahier de charge qui comprend des actions de restauration du couvert végétal (reboisement, régénération naturelle assistée, participation aux activités de Conservation des Eaux et des Sols).

Article 33 :

L'autorisation d'exploitation du bois requiert une concertation avec la commission foncière villageoise, le service chargé de l'environnement, des eaux et forêts et les responsables de la zone pastorale.

Article 34 :

L'exploitation de bois pour la confection de parcs d'hivernage est autorisée conformément au code forestier.

Article 35 :

Sont considérés comme Interdits :

Les défriches sur brûlis ;

La vente de terre du domaine foncier national ;

Les plantations d'arbres (arboriculture) par les migrants à des fins d'appropriation ;

La réalisation de puits dans les exploitations à des fins d'appropriation ;

La résidence permanente dans les exploitations (constitution de hameaux) ;

Les enterrements dans les exploitations pour des raisons d'hygiène ;

Le non-respect des jours de repos coutumiers ;

Les rapports sexuels en brousse ;

Les disputes sanglantes particulièrement en brousse ;

L'abattage des animaux sacrés dont la liste des sites pourra être établie et publiée.

Article 36:

Le suivi et la vulgarisation de ces règles établies relèvent des sous-commissions foncières villageoises et des Comités inter-villageois de gestion des terroirs dont les attributions et la composition sont définies dans l'arrêté conjoint N° 0010/2000/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA relatif à la constitution, aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs.

TITRE III : INFRACTIONS ET SANCTIONS**Chapitre 1 : Infractions et sanctions****Article 37 :**

Tout attributaire de parcelle de gré à gré est sanctionné par le retrait de ladite parcelle et au paiement amiable de dommage calculé de commun accord permettant la restauration du couvert végétal. En cas de refus le différend est porté devant le tribunal départemental.

Article 38 :

Toute installation frauduleuse est sanctionnée par le retrait de la parcelle, retrait prononcé et exécuté par la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs avec l'appui des forces de l'ordre.

Article 39 :

Toute augmentation ultérieure de superficie sans l'approbation de la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs est sanctionnée par le retrait de ladite parcelle et un dédommagement volontaire de la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs calculé de commun accord par les parties.

Article 40 :

Si dans une nouvelle défriche l'exploitant garde moins de 25 arbres à l'hectare, la commission d'évaluation peut lui joindre un plan de reboisement écrit dont copie sera déposée pour contrôle à l'environnement.

Article 41 :

Toute destruction des espèces intégralement protégées est dénoncée au service compétent de l'environnement pour des sanctions à prendre. Le dommage culturel causé au village pour ce qui concerne les animaux sacrés est payé selon les rites permettant d'exécuter les sacrifices expiatoires.

Article 42 :

Les sanctions énoncées dans ces deux articles ci-dessus n'excluent pas les poursuites en matière de police forestière qui sont du ressort des services de l'environnement et du cadre de vie et de l'agriculture.

Article 43 :

Le non-respect des coutumes et interdits est sanctionné par la réparation du préjudice aux moyens de sacrifices expiatoires en vigueur.

Article 44 :

Tout retrait de terres par un membre du lignage propriétaire sans l'accord de la sous commission foncière est sanctionné par l'annulation du retrait et éventuellement un dédommagement volontaire.

Article 45 :

Toute exploitation agricole dans les zones énumérées à l'article 19 du présent arrêté est sanctionnée par le retrait de la parcelle.

Article 46 :

Les ventes de terres sont nulles et de nul effet et ne sauraient conférer aucun droit au donneur qui prendrait de l'argent à cette occasion. La nullité est constatée entre les parties contractantes par la commission villageoise de gestion des terroirs.

Article 47 :

Les cultures de rente dans un rayon de moins de 2 km autour des campements du CEZIET sont sanctionnées par le retrait des parcelles et la destruction par les forces de l'ordre des semis ou la confiscation des récoltes.

Article 48 :

Chaque commission villageoise doit mobiliser sa population pour lutter contre les feux de brousse de son terroir. Les auteurs de ces feux sont passibles de sanctions prévues par les lois en vigueur.

Article 49 :

L'ébranchage à des fins d'alimentation du bétail sans autorisation est sanctionné par un dédommagement au bénéfice de la commission villageoise de gestion des terroirs et cela sans préjudice des sanctions de police forestière qui est du ressort des services de l'environnement et du cadre de vie et de l'agriculture.

Article 50 :

L'exploitation du bois et la construction des parcs d'hivernage en bois sans autorisation sont sanctionnées par les textes en vigueur.

Article 51 :

Les animaux pris en divagation sont conduits en fourrière et soumis aux différentes taxes en vigueur.

Article 52 :

Les auteurs de pollutions volontaires sont sanctionnés par le payement du préjudice causé à terre personne et à des sanctions pénales par les juridictions compétentes.

TITRE IV : Dispositions finales

Article 53 :

Le présent arrêté qui entre en vigueur pour compter de sa signature sera publié au journal officiel du Burkina Faso et diffusé partout où besoin sera.

SANROGGUAN, le 9 juillet 2003



Kemori TRAORE
Agent de Bureau

Bibliographie

- Bary, H. (2003). « La décentralisation rurale : quels risques et opportunités pour les éleveurs transhumants ? », dans : T. Hilhorst & G. Baltissen (éds.), *Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso*, KIT Bulletin 351, Institut Royal des Tropiques/Groupe de Recherche et Action sur le Foncier, Amsterdam, Pays-Bas, pp. 37-51.
- Barrière, O. (1997). *Du Foncier à l'Environnement : Pour une gestion patrimoniale de la rareté des ressources naturelles*, IRD, France.
- Betke, D. & Kirsch-Jung, K. (2003). *Gouvernance Locale et Gestion des Ressources Naturelles*, Présentation à la conférence sous-régionale « les conventions locales au Sahel », Programme Réussir la Décentralisation, Coopération Technique Allemande/Institut International pour l'Environnement et le Développement, Bamako, Mali.
- BIS (2001). *Compte Rendu du Voyage d'Etude sur la Gestion des Ressources Naturelles du 26 au 29 mars 2001 dans trois Départements d'Intervention du PDRI/HKM*, Boutique d'Information de Samorogouan, PAD/K, Organisation Néerlandaise de Développement SNV, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso.
- Cadre de Concertation (2000, 2001). *Comptes rendus des rencontres de concertation sur l'installation des migrants dans le domaine du CEZIET*, Cadre de Concertation du Département de Samorogouan, Burkina Faso.
- Cadre de Concertation/PAO (2003). *Plan de mise en œuvre des règles de gestion des ressources naturelles*, version finale, Cadre de Concertation du Département de Samorogouan/Programme d'Appui aux Organisations de l'Organisation Néerlandaise de Développement SNV, Burkina Faso.
- DAPF (2003). *Plan de Gestion du CEZIET*, Version provisoire, Direction des Aménagements Pastoraux et du Foncier, Direction Générale des Productions Animales, Ministère des Ressources Animales, Ouagadougou, Burkina Faso.
- DEP (2000). *Rapport annuel 1999/2000*, Direction des Etudes et Planification, Ministère de l'Agriculture, Burkina Faso.
- DRA-K (2002). *Rapport de l'opération de recensement des migrants dans la zone pastorale du CEZIET de Samorogouan*, Direction des Ressources Animales du Kénédougou, Direction Régionale des Ressources Animales des Hauts-Bassins, SG/Ministère des Ressources Animales, Orodara, Burkina Faso.

- Gray, L. & Kevane, M. (2001). « Evolving Tenure Rights and Agricultural Intensification in Southwestern Burkina Faso », *World Development*, Vol. 29, No. 4, pp. 573-587, Elsevier Science, Londres, Grande-Bretagne.
- Guéneau, M.-C. (2000). *Etude d'Impact de la 2^e Phase du PDRI-HKM*, Version finale, IRAM/ PDRI/HKM, Ministère de l'Agriculture, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso.
- Jacob, J.-P. (2002). *La Tradition du Pluralisme Institutionnel dans les Conflits Fonciers entre Autochtones, Le cas de Gwendégué (Centre-Ouest Burkina Faso)*, Document de travail de l'Unité de Recherche 095 n° 03, IRD-REFO/GRET, Montpellier, France.
- Kagoné, H. (2001). *Profil Fourrager Burkina Faso*, Grassland and Pasture Crops, FAO, Burkina Faso.
- Koté, G. et al. (1999). *La sécurisation Foncière en Milieu Rural*, Projet Législation et Institutions, l'Environnement en Afrique/Programme National de Gestion des Terroirs, PNUD/Ministère de l'Agriculture, Ouagadougou, Burkina Faso.
- Lauby Samadoulougou, L. (2004). *Coton et Organisations Paysannes au Burkina Faso*, Rapport d'étude, ICCO, Bobo-Dioulasso/Zeist, Burkina Faso/Pays-Bas.
- Lavigne Delville, P. (2001). *Quelle Gouvernance pour les Ressources Renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, GRET, Etudes de l'AFD, Paris, France.
- Ouattara, B. (2002). *Etude et assistance pour la finalisation des règles internes de gestion des ressources naturelles dans le Département de Samorogouan*, Boutique d'Information de Samorogouan, Organisation Néerlandaise de Développement SNV, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso.
- Ouattara, B. & Nombéré, B. (2003). *3^e Rapport d'Application des Règles Internes de Gestion des Ressources Naturelles dans le Département de Samorogouan*, Programme d'Appui aux Organisations Locales, Organisation Néerlandaise de Développement SNV, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso.
- PNGT (1999). *Rapport Général de l'Atelier sur la Sécurisation Foncière en Milieu Rural*, Programme National de Gestion des Terroirs, Ministère de l'Agriculture, Burkina Faso.
- PNGT (2002). *Stratégie de Mise en Place des CVGT dans les Villages / La Démarche Gestion des Terroirs*, Programme National de Gestion des Terroirs, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, Burkina Faso.

Tallet, B., Sanou S. & Balac R. (2000). *Etude de Faisabilité pour une Opération Pilote de Sécurisation Foncière dans l'Ouest du Burkina Faso*, Rapport Provisoire, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement, Paris, France.

Thiéba, D. (2003). « 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 », dans : T. Hilhorst & G. Baltissen (éds.), *Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso*, KIT Bulletin 351, Institut Royal des Tropiques/Groupe de Recherche et Action sur le Foncier, Amsterdam, Pays-Bas, pp. 17-33.

Zeeuw, F. de (1995). *Sécurité Foncière et Gestion des Ressources Naturelles dans la Boucle du Mouhoun – Burkina Faso*, Université Agronomique Wageningen/Ministère de l'Environnement et du Tourisme, Documents sur la Gestion des Ressources Tropicales No. 9, Wageningen, Pays-Bas/Burkina Faso.

Textes législatifs/politiques :

- *Le règlement portant Organisation et Exploitation de la Zone Agro-pastorale du Centre d'Encadrement des Zones d'Intensification de l'Élevage Traditionnel située dans le Département de Samorogouan*, Règlement du 22 novembre 1984, proposé par la Préfecture de Samorogouan, Province de Kéné Dougou, Burkina Faso.
- *La Réorganisation Agraire et Foncière (RAF)*, Loi N° 014/96/ADP du 23 mai 1996, Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 06/02/1997, textes portant Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso.
- *L'arrêté de constitution des CVGT*, l'arrêté conjoint N° 2000-0010/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA du 03 février 2000 relatif à la constitution, aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs.
- *L'arrêté sur le pâturage et la transhumance*, l'arrêté conjoint N° 2000-30/MRA/MEE/AGRI/MEF/MEM/MIHU du 21 juillet 2000, portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail au Burkina Faso.
- *L'arrêté sur les différends entre agriculteurs et éleveurs*, l'arrêté conjoint N° 2000-31/MRA/AGRI/MEE/MEF/MATS/MEM/MIHU du 21 juillet 2000, portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs.
- *L'arrêté de délimitation du CEZIET*, l'arrêté conjoint N° 2000-40/MRA/AGRI/MEE/MEF/MATS/MEM/MIHU du 21 juillet 2000 portant délimitation de la zone à vocation pastorale du Centre d'Encadrement des Zones d'Intensification de l'Élevage Traditionnel (CEZIET) de Samorogouan.
- *Les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) du Burkina Faso*, Loi N° 013-2001/AN du 02 juillet 2001, portant modification des lois N° 040/98/AN, N° 041/98/AN, N° 043/98/AN.
- *Projet de Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD)*, août 2001.
- *Loi d'Orientation relative au Pastoralisme au Burkina Faso*, Loi N° 034-2002/AN du 14/11/2002.



Améliorer les conditions de vie des populations des zones arides de l'Afrique : c'est là l'objectif du Programme Zones Arides de l'IIED.

Nos priorités consistent à :

- renforcer les capacités des populations locales à gérer leurs ressources de manière durable et équitable ;
- promouvoir des politiques et institutions qui garantissent des processus de prise de décisions participatifs ;
- intervenir dans des processus internationaux qui favorisent les besoins des populations des zones arides.

Avec différents partenaires d'Afrique et d'Europe, nous menons des recherches sur des thèmes politiques clés concernant directement les populations pauvres, et nous encourageons un dialogue informé sur ces thèmes. Notre travail englobe un large éventail de domaines, allant du foncier et de l'accès équitable aux ressources naturelles à l'avenir des exploitations familiales dans un contexte de mondialisation ; du développement pastoral et de la gestion des ressources naturelles communes à la gestion des ressources transnationales ; de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale aux liens entre les sphères rurale et urbaine ; de l'alphabétisation et de la participation démocratique à l'intégration régionale et aux migrations internationales.

Ces Dossiers constituent un forum d'échange pour les praticiens du développement et les décideurs politiques, leur permettant de partager leurs idées et expériences relatives aux problématiques de développement affectant les populations des zones arides.

Les Dossiers sont publiés en français et en anglais. Ils peuvent être téléchargés sur notre site web à www.iied.org/drylands/pubs/issuepapers.html

**International Institute for
Environment and
Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tél : (+44 20) 7388 2117
Fax : (+44 20) 7388 2826
Email : drylands@iied.org
Site web : www.iied.org

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 530 8