

*Programme Zones Arides*

**DOSSIER**

**Démocratiser la vie politique  
locale de haut en bas:  
L'approche 'gestion des  
terroirs' au Burkina Faso**

**Lars Engberg-Pedersen**

**IIED**

INTERNATIONAL  
INSTITUTE FOR  
ENVIRONMENT AND  
DEVELOPMENT

**Dossier n° 54**

**Avril 1995**

Lars Engberg-Pedersen est un chercheur au Centre de recherches sur le développement à Copenhague, Danemark. Il est diplômé de la Faculté d'études internationales de développement et d'administration publique à l'Université de Roskilde.

**Démocratiser la vie politique  
locale de haut en bas:  
L'approche 'gestion des  
terroirs' au Burkina Faso**

**Lars Engberg-Pedersen**

## TABLES DES MATIERES

	Page
Remerciements	i
Introduction	1
Le contexte burkinabé	3
Les quatre villages	5
Faut-il créer de nouvelles organisations?	9
Les groupes sociaux, le pouvoir et la politique locale	19
L'enjeu écologique	21
Démocratiser la vie villageoise	23
Conclusion	26
Observations par Moussa Ouédraogo	28
Réponse de Lars Engberg-Pedersen	32
Références	34
Carte du Burkina Faso	6
Table:	
Caractéristiques principales des quatre villages	9

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier les villageois de Ninigui, Pogoro-Silmi-Mossi, Tankiédougou et Nahirindon. En l'absence de leur hospitalité, de leur intérêt et des heures qu'ils ont bien voulu consacrer à s'entretenir avec moi, ces résultats n'auraient jamais vu le jour. Je leur suis extrêmement reconnaissant d'avoir facilité ce projet qui traite de leurs vie et organisation sociale, mais duquel ils ne sont nullement responsables. J'espère qu'un jour ils pourront venir voir comment je vis au Danemark.

Je n'aurais guère avancé si je n'avais pu bénéficier des services précieux de Monsieur Kalifala Doro comme interprète. Non seulement a-t-il traduit en faisant preuve d'une grande sensibilité, mais ses connaissances profondes de l'agriculture et de la vie villageoise au Burkina Faso m'ont apporté des informations importantes dont j'aurais difficilement pu me passer. Je tiens également à remercier l'administration et les deux projets à Bougouriba et Yatenga. Ils m'ont fourni d'excellentes conditions de travail ainsi que des renseignements précieux. Par ailleurs, l'encouragement réconfortant et les conseils prudents du personnel académique du *Centre d'études, de documentation, de recherches économique et sociale de l'Université de Ouagadougou* ont été source de stimulation et j'en suis profondément reconnaissant.

L'auteur a également tiré énormément de profit des commentaires faits par David Seddon, Ole Therkildsen, Peter Gibbon, Søren Christensen et Finn Borum ainsi que des observations de Moussa Ouédraogo (Programme national de la Gestion des Terroirs, Unité de Gestion opérationnelle, Burkina Faso).

## Démocratiser la vie politique locale de haut en bas : L'approche 'gestion des terroirs' au Burkina Faso

### Introduction

La décentralisation et la participation populaire figurent maintenant parmi les préoccupations principales des efforts de développement. Si les deux concepts embrassent des domaines nettement différents, certaines des mêmes considérations sous-tendent leur popularité. On suppose par exemple que la démocratie, en tant que fin en soi, pourrait être renforcée grâce à la délégation d'autorité à des organismes rendant compte plus directement aux citoyens qui, eux, seront plus à même de respecter des règles et décisions formulées par des structures décentralisées auxquelles ils ont la possibilité de participer. Par ailleurs, la participation des populations à un processus décentralisé de prise de décisions doit permettre d'élaborer des politiques qui correspondent mieux aux conditions locales.

Ces arguments se retrouvent aussi dans les discussions au sujet de la gestion des ressources naturelles. Les gouvernements centraux n'ont pas réussi à assurer une gestion efficace des ressources naturelles : les populations sur place sont mieux placées pour gérer les ressources qu'elles exploitent ; les utilisateurs des ressources sont plus motivés que les fonctionnaires à gérer prudemment les ressources ; la gestion efficace doit tenir compte de la spécificité de chaque endroit.

Ce raisonnement a entraîné des propositions visant à déléguer la gestion des ressources naturelles aux communautés et organisations locales. Une vague d'initiatives de décentralisation des activités de protection de l'environnement s'est déferlée sur une grande partie de l'Afrique occidentale francophone. Au Burkina Faso, un programme de gestion des terroirs basé sur ces principes a été lancé en 1986, très peu d'études préalables ayant été menées de la façon dont les communautés locales se chargent de la planification et sur la mise en oeuvre des activités de gestion de ressources.

Le travail de terrain qui sert de base à cette discussion a été réalisé dans quatre villages pendant neuf mois en 1993. Plusieurs conclusions se sont dégagées qui mettent en cause des éléments fondamentaux du programme de gestion des terroirs. Premièrement, le programme admet que les villageois ont plus de connaissances que les fonctionnaires du milieu local, mais il suppose que les gens n'utilisent pas leurs connaissances pour gérer leurs ressources naturelles de façon prudente. Par conséquent, il est jugé nécessaire de créer de nouveaux conseils villageois, qui doivent être représentatifs, comme condition préalable à la gestion des ressources naturelles au niveau local. On oublie ainsi les institutions locales de prise de décisions et de gestion de ressources qui existent déjà.

Deuxièmement, les intérêts divergents de différents groupes sociaux - agriculteurs et pasteurs, femmes et hommes, jeunes et personnes âgées - par rapport aux ressources naturelles sont reconnus. Néanmoins, les implications de cette division sociale ne sont guère prises en compte et la différence importante entre les intérêts des dirigeants et des autres villageois est passée sous silence.

Troisièmement, les activités du programme de gestion des terroirs s'inspirent de la notion selon laquelle la gestion des ressources naturelles est un problème prioritaire, bien que le développement de l'infrastructure villageoise soit souvent plus urgent. Les villageois ont tendance à voir dans les conseils de gestion de ressources le moyen d'attirer des fonds et des améliorations infrastructurelles. Par ailleurs, il n'y a rien qui autorise à croire que les améliorations souhaitées par les villageois et apportées par des projets ou ONG puissent être échangées contre une gestion prudente des ressources naturelles selon les principes directeurs de l'approche de gestion des terroirs. Les gens ne s'investissent pas dans des activités de conservation de ressources demandant beaucoup de main-d'oeuvre à moins qu'elles puissent prouver leur rentabilité dans un délai assez court.

Finalement, le programme de gestion des terroirs et les projets menés sous ses auspices sont ambigus, dans ce sens qu'ils cherchent à associer les enjeux écologiques à l'ambition de démocratiser la vie

villageoise. En dépit de l'affirmation que divers groupes sociaux utilisent les ressources naturelles de façon différente et qu'il faut donc créer des organismes représentatifs de gestion des ressources, il est certain que les deux objectifs se contredisent en partie.

Ce document se divise en trois chapitres. L'introduction du contexte du programme de gestion des terroirs est suivie d'une brève description des quatre villages où les travaux sur le terrain ont été menés. Le troisième chapitre consiste en une discussion des questions soulevées ci-dessus, mettant en doute le besoin de créer de nouvelles organisations locales de caractère représentatif.

### **Le contexte burkinabé**

Le Burkina Faso est un des pays africains qui a connu une soi-disant démocratisation d'institutions politiques pendant ces dernières années. Une nouvelle constitution a été adoptée en 1991, des élections présidentielles et parlementaires ont eu lieu. L'ancien chef militaire, Blaise Compaore, a été élu président et son parti conserve une majorité confortable au parlement. En dépit de sa position enclavée et d'une pauvreté généralisée (PIB d'environ 319\$ par tête d'habitant en 1992), le Burkina a connu une certaine croissance économique pendant la dernière décennie, contrairement à la plus grande partie des pays de la région, et serait bien gouverné (Africa Research Bulletin 1994).

La décentralisation de l'autorité a été discutée, le pays ayant été divisé en 30 provinces et plusieurs municipalités qui jouissent, officiellement, d'une autonomie financière. Environ 300 départements et 7000 villages constituent des subdivisions administratives. Un récent projet de loi préconisa l'établissement de conseils villageois (gouvernement du Burkina Faso 1993) et la convocation régulière de conférences nationales sur la décentralisation de la gestion des ressources naturelles.



Le Programme national de gestion des terroirs, qui a démarré en 1986, vise à créer des conseils responsables de la gestion des ressources naturelles dans tous les villages. Ces conseils sont censés collaborer avec les services gouvernementaux afin de renverser les tendances vers la dégradation et d'assurer l'utilisation durable des ressources naturelles. Par ailleurs, la délimitation des villages et le zonage des terroirs villageois (agriculture, élevage, ramassage de bois, etc.) sont prévus. Il s'agit d'assurer la séparation des usages contradictoires des ressources naturelles et de sensibiliser les gens au fait que les ressources ne sont pas inépuisables.

La décentralisation figure à l'ordre du jour, sans être mise en oeuvre rapidement. Le parti au pouvoir n'est pas très enthousiaste et la culture bureaucratique ne permet guère d'aller au-delà de la déconcentration. Les conseils villageois établis dans le cadre du programme de gestion des terroirs risquent donc souvent de voir les agents forestiers, les préfets et autres fonctionnaires annuler ou saper, d'une manière ou d'une autre, leurs décisions.

Du fait de la crise économique, l'État est virtuellement incapable d'amorcer une nouvelle activité quelconque en l'absence de l'appui d'un bailleur de fonds. Ceci rend la décentralisation extrêmement difficile, car il est futile de déléguer l'autorité aux échelons inférieurs en l'absence d'un transfert concomitant de ressources financières. De ce fait, le programme de gestion des terroirs n'est pas mis en oeuvre partout dans le pays. Beaucoup de projets dans les différentes régions utilisent son approche mais, aussi nombreux soient-ils, ils ne touchent qu'une petite partie du pays. Des conseils villageois chargés de la gestion des ressources naturelles existent donc dans quelques centaines de villages seulement.

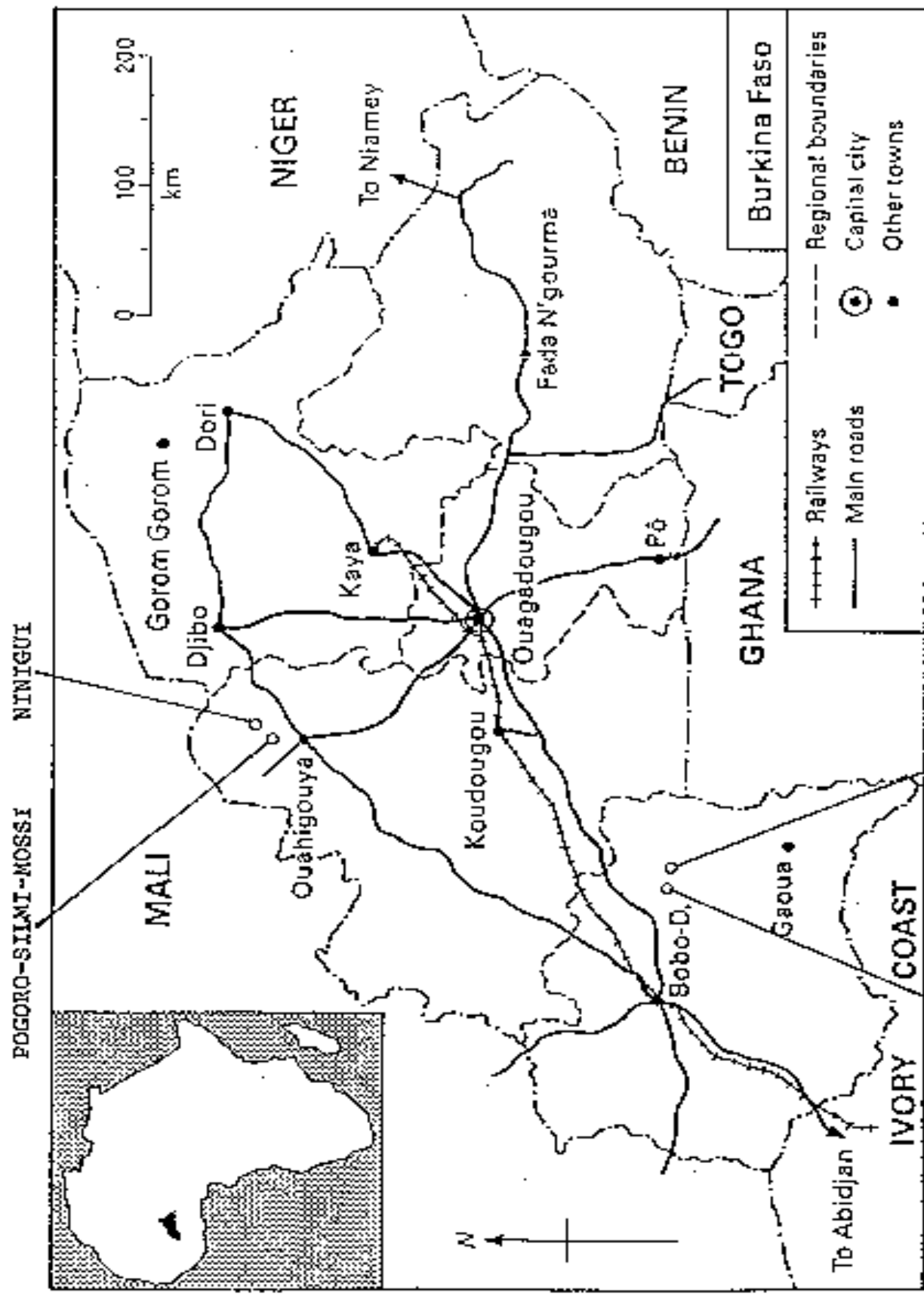
Les projets adoptent différentes approches selon les goûts des bailleurs de fonds. Certains mettent l'accent sur la création des conseils villageois, d'autres les trouvent superflus. Par conséquent, la mise en oeuvre du programme de gestion des ressources est différente selon les endroits. Ceci ne tient pas uniquement aux conditions écologiques ou socio-économiques, mais reflète également les préférences des

baillleurs de fonds. L'Etat n'est pas en mesure d'exercer une influence importante sur la mise en oeuvre.

### Les quatre villages

La performance des conseils chargés de la gestion des ressources naturelles a figuré parmi les critères de sélection des quatre villages. La préférence a été accordée aux villages où des activités de gestion de ressources étaient en cours, afin de pouvoir analyser les processus locaux de prise de décisions et l'introduction de nouvelles structures organisationnelles. Des conseils villageois relativement performants ont donc été choisis afin de comprendre la dynamique spécifique de la politique et des changements organisationnels sur le plan local. Etant donné que la gestion des ressources est conditionnée par les conditions agro-climatiques, des villages dans différentes zones géographiques ont été choisis, ce qui a des conséquences importantes sur le plan des conditions socio-économiques.

Le travail sur le terrain a consisté en entrevues flexibles et semi-structurées. Les discussions initiales ont porté sur l'histoire des villages, les organisations villageoises, la division du travail à l'intérieur des ménages, l'organisation de la production et l'utilisation des ressources naturelles. Plus tard, l'accent a été mis sur les conseils villageois, leurs activités et organisation, les relations entre les conseils et les villageois, etc. Finalement, les conflits récents ont été évoqués afin d'examiner le fonctionnement du système politique local et la gestion des ressources naturelles lorsque les normes et règles de prise de décisions et d'action collective sont exposées aux risques et changements par des acteurs sociaux à l'intérieur ou à l'extérieur des villages. Dans de telles situations, il est possible de se faire une idée de la dynamique et des facteurs essentiels qui influent sur la politique locale. Parmi les personnes interrogées étaient des chefs, des responsables, des membres de conseils, des groupements féminins, des immigrés, des pasteurs et des hommes éloignés des centres de décision, ainsi que des préfets et des agents de projets.



Based on the map p. 6 in Sharp, Robin: Burkina Faso, New Life to Sabel, Oxfam, 1990

La carte ci-contre indique l'emplacement exact des quatre villages. Ninigui et Pogoro-Silmi-Mossi sont situés dans la province du Yatenga au nord-ouest, tandis que Tankiéclougou et Nahirindon font partie de la province de la Bougouriba au sud-ouest. Tous les quatre villages sont touchés par des projets intervenant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Le *Projet vivrier nord Yatenga* intervient à Ninigui et Pogoro depuis 1990. Le *Projet de développement rural intégré de la Bougouriba* touche Nahirindon et Tankiéclougou depuis 1986 mais se retire actuellement de la zone. Les projets sont financés par deux bailleurs de fonds différents.

Yatenga est une zone homogène sur le plan ethnique, exception faite de quelques Peuls. Il existe des liens étroits entre les différents villages mossis, ainsi qu'une forte structure hiérarchique qui date du Royaume mossi du milieu du XVI<sup>e</sup> siècle (Izard 1985), à l'intérieur et de la région et des ménages. Si les ménages sont relativement indépendants, les relations à l'intérieur des ménages sont parfois complexes. Il existe des traditions compliquées en matière de groupes de travail collectifs et de systèmes d'échange mutuel. Les superficies de terres productives et boisées seraient en voie de diminution et la pluviométrie moyenne est en baisse depuis 40 ans (Dugué, 1990).

Ninigui, un grand village établi de longue date, est en proie à des conflits persistants au sujet des rôles de chef et chef des terres. Comme dans la plupart des villages burkinabé, la durée de résidence au village conditionne l'influence d'un lignage dans les affaires villageoises. Par conséquent, les différents lignages contestent vivement l'histoire du village. Les villageois sont en large mesure organisés dans le cadre de groupes de travail assez efficaces. L'agriculture représente l'activité principale, l'élevage ayant une importance marginale.

De fondation relativement récente, le village de Pogoro-Silmi-Mossi compte environ 12 lignages de dimensions fort diverses. Le chef de village est accusé de monopoliser l'infrastructure fournie par le projet. Plusieurs groupes de travail existent, mais la plupart d'entre eux ne fonctionnent pas. Si les villageois subsistent pour la plupart grâce à

l'agriculture, certains se considèrent essentiellement comme des éleveurs.

La zone d'étude à Bougouriba se caractérise par l'immigration, des Pougoulis du Ghana au début du siècle et, plus récemment, des Dagaris surtout. Depuis longtemps isolée, la zone n'a pas de hiérarchie sociale du type complexe qui existe au Yatenga. Les liens entre les foyers sont plus étroits chez les Pougoulis que les Dagaris, encore que des dispositions d'aide mutuelle dans les champs existent dans les deux cas. Les pressions sur les terres disponibles ont augmenté sensiblement, mais l'érosion des sols et le déboisement ne sont pas, pour les villageois, des problèmes très importants. Des villages supplémentaires établis par le projet et les écoles et cliniques, la route etc. qu'il a construites ont entraîné une modification spectaculaire des conditions sociales.

A Tankiédougou, des tensions existent entre les Pougoulis, qui ont une mainmise totale sur la terre et les décisions collectives, tout en représentant une petite minorité, et quatre ethnies récemment arrivées. Le chef, personnalité fort respectée mais qui vieillit, empêche par sa présence même l'éclatement des tensions en conflit ouvert. Les groupes de travail qui avaient été créés se sont effondrés, sauf un qui a été créé selon des critères religieux. L'agriculture constitue l'activité principale à part les bovins élevés par les Peuls.

En dépit d'une forte immigration qui a fait quintupler la population en douze ans, les conflits à Nahirindon sont exceptionnels. Comme à Tankiédougou, les Pougoulis représentent 20% de la population et dirigent les affaires villageoises. Les chefs ont une influence politique, mais le groupe de travail masculin constitue le forum principal de prise de décisions. L'élevage est peu pratiqué, le coton étant par contre une culture importante en termes financiers.

## Caractéristiques principales des quatre villages

	Province de Yatenga		Province de Bougouribou	
	Niagui	Pogura-Silmi-Mossi	Tankiérougou	Nahirindou
Habitants	3800	400	400	1000
Nombre de groupes ethniques	1	1	5	2
Pluviométrie annuelle approximative	530 mm		1000 mm	
Années écoulées depuis fondation	> 200	100	100	100
Nombre de groupes de travail organisés	8	5	2	1
Production de cultures de rente	Non	Non	Un peu	Un peu
Mouvement de population	Peu de migration saisonnière		Beaucoup de migration	
Relations sociales entre le village et les autorités externes	Quelques-unes		Rares	
Ampleur des conflits ouverts	Grande	Grande	Moyenne	Petite
Existence d'un conseil villageois	Oui	Oui	Non	Oui et non
Zonage du terrain villageois	Non	Non	Oui	Oui

Cette introduction plus que sommaire ne saurait refléter toute la complexité et la richesse de la vie sociale dans les villages. Elle vise simplement à établir le cadre pour la discussion des enjeux politiques.

### Faut-il créer de nouvelles organisations ?

La dégradation alarmante des ressources naturelles au Burkina Faso constitue le point de départ du programme de gestion des terroirs. Il est supposé, mais l'hypothèse est contestable, que des changements au niveau des ressources naturelles expliquent la détérioration du potentiel agricole. La gestion des ressources devient donc une question clef, laissant entendre que la gestion a été inexistante ou mauvaise jusqu'à récemment (gouvernement du Burkina Faso 1989). Néanmoins, si l'on considère la gestion des ressources naturelles en termes de résolution des conflits au niveau local et de prise de décisions quant à l'utilisation des ressources peu abondantes, il faut

admettre que des institutions de gestion de ressources existent bel et bien, encore que l'opportunité de leurs décisions puisse être contestée.

Il faut comprendre ce processus si l'on souhaite intervenir dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. S'il n'y a pas de structures s'occupant exclusivement de la gestion des ressources dans les quatre villages, il existe des institutions générales qui sont responsables de la prise de décisions et de la résolution des conflits. C'est le chef de famille qui prend les décisions, notamment par rapport aux champs collectifs qui représentent la plus grande partie des terres du ménage et ont la priorité sur les parcelles individuelles. Il décide comment, quand et quoi cultiver dans ces champs.<sup>1</sup>

L'influence des chefs décline, en partie à cause de la politique étatique après l'indépendance (Savonnet-Guyot 1986). Des fêtes ne sont plus organisées en l'honneur du chef qui n'est plus le seul membre du village habilité à traiter avec des gens à l'extérieur du village. Néanmoins, en termes de résolution de conflits ou de distribution de terres, il est difficile de le contourner. Les conflits entre les foyers et les disputes avec les villages voisins ou les pasteurs sont également du domaine du chef. Les nouveaux venus au village et les villageois qui souhaitent défricher davantage de terrain doivent passer par le chef.<sup>2</sup>

Des groupes de travail existent dans tous les quatre villages, ce qui s'explique en partie par la récente politique nationale favorisant la création de groupements villageois. A titre d'exemple, ce n'est qu'en passant par un groupement villageois officiellement établi qu'on peut

---

<sup>1</sup> Il faut évidemment nuancer cette description générale de la prise de décisions à l'intérieur des foyers, notamment par rapport aux différentes ethnies, mais la centralisation du pouvoir de décision entre les mains d'un chef masculin est une caractéristique qui dépasse les différences ethniques.

<sup>2</sup> Là encore, les quatre villages présentent des différences. A Ninigui surtout, les postes de chef de village et de chef des terres confèrent beaucoup d'influence et les luttes féroces, lorsqu'il a fallu nommer de nouveaux chefs, ont eu un effet dévastateur sur la solidarité villageoise. De l'autre côté, le chef actuel de Nahirindon est très faible et devient de plus en plus marginalisé par rapport aux affaires villageoises.

accéder au crédit auprès de la Caisse nationale de crédit agricole. Par ailleurs, il existe couramment des dispositions d'échange de main-d'oeuvre entre les foyers dans les villages au nord aussi bien qu'au sud. Les institutions d'action collective sont nombreuses.

Les organisations officielles aussi bien que les groupes de travail sont influencés par des décisions et des mesures incitatives de l'extérieur, telles que l'argent et les vivres. Les membres doivent cotiser et l'adhésion est facultative, bien que des pressions sociales soient exercées sur les immigrés à Nahirindon pour qu'ils adhèrent aux groupes, qui ne représentent pas des forums démocratiques. Les décisions sont généralement prises par le président ou un petit groupe de personnes influentes, mais le président n'est pas tout à fait libre de ses décisions s'il souhaite que les membres réalisent le travail.

Les organisations et les groupes de travail ont un fonctionnement tout à fait différent. Certains des groupes fonctionnent plutôt bien. Ils se réunissent souvent et une grande partie des membres participent aux activités. D'autres groupements existent davantage en nom qu'en fait. Or, dans tous les quatre villages, les dirigeants sont capables de réunir beaucoup de personnes pour mener des activités collectives présentant des avantages pour le village tout entier. De cette façon, si la gestion des ressources naturelles exige de la main-d'oeuvre, il est possible de l'obtenir pourvu que les gens en voient les résultats de leurs propres yeux.

Les deux institutions les plus importantes de prise et de mise en oeuvre de décisions au niveau villageois, la chefferie et les groupes de travail, ne sont pas démocratiques. Il n'existe pas de traditions de discussion ouverte des affaires villageoises, de critique des décisions prises par les dirigeants, d'élections publiques des dirigeants etc. Non seulement les dirigeants cherchent-ils à monopoliser le droit de prendre des décisions, les autres ne se considèrent pas en mesure de faire des propositions concernant les affaires villageoises. Ils n'ont apparemment même pas d'opinions à ces sujets puisque, comme certains l'ont avancé à Nahirindon, ce serait offenser les responsables villageois.



La structure de prise de décisions dans les villages a pour conséquence de réduire au silence ceux qui ne sont pas des dirigeants, ce qui fait qu'il est inimaginable et presque impossible qu'ils puissent se former une opinion concernant les affaires communautaires.<sup>3</sup>

C'est dans ce cadre que le programme de gestion des terroirs cherche à implanter de nouvelles organisations locales, ayant un caractère représentatif, de gestion de ressources. A Bougouriba, l'accent a été mis sur le zonage du terroir villageois plutôt que sur la création de conseils villageois. Au Yatenga, des conseils villageois ont été établis, tandis que le zonage du terroir n'a même pas commencé et ce pour de bonnes raisons socio-économiques et géographiques au niveau local.

Dans les deux villages à Bougouriba, le projet a amorcé la division des terres en zones d'agriculture, d'élevage, de ramassage de bois, de jachère, etc. Les villageois se rallient au zonage qui aide à empêcher les animaux de paître dans les champs. Les habitants d'origine, préoccupés par la pénurie de terres, voient dans le zonage la possibilité de contrôler le nombre de parcelles et de mettre fin à l'immigration. Le système préalable de distribution des terres, où le chef accordait automatiquement des terres aux nouveaux venus s'ils acceptaient d'obéir aux coutumes et règles villageoises, s'est effondré suite à l'augmentation récente du volume d'immigration.

Les Pougoulis à Tankié Dougou et Nahirindon ont donc accepté volontiers le zonage. Le projet a proposé au bon moment un arrangement qui correspondait aux intérêts du groupe le plus puissant dans les villages. L'immigration a donc cessé, même s'il est possible de faire avouer à de nombreux immigrés qu'ils sont persuadés qu'il

---

<sup>3</sup> Cette caractéristique est plus marquée dans les villages à Bougouriba qu'au Yatenga. Ceci s'explique en partie par la forte proportion d'immigrés à Bougouriba. Or, même dans les villages au Yatenga, les villageois ordinaires ont tendance à considérer la politique villageoise comme l'affaire des dirigeants.

y a suffisamment de place pour accueillir davantage de personnes.<sup>4</sup> Aussi, la lutte pour le pouvoir influe sur l'acceptation du zonage. L'ethnie d'origine considère que la présence d'un nombre proportionnellement plus important d'immigrés risque d'entamer son monopole sur la prise de décisions au niveau villageois.

Lorsqu'une institution répond aux besoins des puissants, on peut inférer que les efforts pour l'introduire de l'extérieur seront couronnés de succès. Les objectifs qui sous-tendent la proposition de l'organisation extérieure peuvent différer de la motivation qui favorise l'acceptation de l'institution par les populations ou groupes locaux. Dans le cas étudié ici, le projet et la plupart des villageois ont en commun le souci de maintenir le potentiel agricole, mais le contrôle de l'immigration constitue une motivation supplémentaire pour les villageois influents. Pour saisir les conséquences de l'intervention, il ne faut donc pas considérer un village comme un groupe homogène d'hommes et de femmes, mais plutôt une arène où des groupes différents luttent pour avancer leurs propres intérêts.

Des conseils selon le modèle proposé par le projet ont été établis à Tankiédougou et Nahirindon en 1989 et réorganisés par la suite à cause d'un décret national interdisant aux présidents des groupements villageois officiellement reconnus d'être membres des conseils villageois. Avec ou sans réorganisation, les conseils n'ont jamais fonctionné comme prévu. Très peu de réunions ont été tenues et les membres des conseils ne sont pas conscients de leur rôle ou même du fait d'être membre.

A Tankiédougou, les décisions reviennent toujours au vieux chef respecté et à son fils, qui discutent de toutes les affaires villageoises avec quelques parents avant les réunions. Un conseil où les nouveaux venus seraient représentés mettrait en jeu ce processus de prise de décision. Or, une autre raison importante qui explique la

---

<sup>4</sup> S'il faut insister pour que les immigrés, ou du moins certains d'entre eux, s'expriment ainsi, c'est qu'ils s'érigent en opposants aux Fougouls et donc aux chefs s'ils soutiennent que l'installation d'immigrants supplémentaires ne poserait pas de problèmes.

neutralisation du conseil est que le besoin d'une telle organisation ne se fait pas sentir à cause de l'efficacité du système existant qui s'occupe des décisions et conflits en matière de gestion des ressources naturelles. Des activités collectives sont organisées, de nouveaux champs sont accordés aux villageois qui en ont besoin et un conflit survenu entre un éleveur de bovins et quelques agriculteurs lors de mon travail sur le terrain a été réglé de manière satisfaisante.

A Nahirindon, on constate depuis quelque temps une certaine fluidité du processus de prise de décisions. L'ancien chef villageois est mort et il a fallu donner la succession à son frère qui n'a aucune force de caractère. Par ailleurs, le président du groupe de travail masculin a été remplacé suite à des vices de forme. Ceci a entraîné une certaine relance du conseil. Le président du conseil, seul chef possible pour l'instant, étant Pougouli et capable, a réuni un groupe pour discuter aussi bien des affaires villageoises en général que de la gestion des ressources naturelles. Si ce groupe a quelques membres en commun avec le conseil officiel, il englobe actuellement tous les personnages importants du village. Un conseil modifié s'est donc avéré fonctionnel plutôt à cause de l'instabilité des structures générales de prise de décisions au village que de la nécessité de gérer les ressources naturelles.

A Bougouriba, il est impossible de passer par les conseils pour attirer des fonds et du soutien pour le développement des villages. Le projet se retire de la zone et il n'existe pas d'autres bailleurs de fonds possibles. Il n'y a donc pas d'incitation ou de pression de l'extérieur qui puisse faire fonctionner les conseils. Lorsque le projet est intervenu dans la zone, il n'a pas fait grand-chose pour appuyer les conseils, instruire les membres du conseil et autres personnes de ce genre ou préciser comment un conseil doit fonctionner en réalité.

Il est difficile d'imaginer la nécessité d'introduire des conseils villageois représentatifs pour s'occuper de la gestion des ressources naturelles. Les villageois ne ressentent aucun besoin d'une telle structure et des institutions de prise de décisions existent effectivement, quoique de caractère incertain à Nahirindon, dans les

deux villages.<sup>5</sup> Par ailleurs, le caractère représentatif des conseils n'a pas reçu un accueil favorable. Si le projet n'a pas imposé une représentativité stricte, l'idée que les femmes, par exemple, puissent participer aux réunions des conseils est mal à propos et tournée en ridicule. Les décisions concernant les affaires villageoises sont prises de façon centralisée et la légitimité d'une décision tient au sexe, à l'âge et aux antécédents familiaux de la personne qui l'a prise. Le statut de membre d'un conseil a moins d'importance. Tandis qu'un conseil villageois peut être légitime aux yeux de l'État et des bailleurs de fonds du fait qu'il est représentatif, les villageois s'intéressent davantage à la légitimité des individus qu'à la structure organisationnelle officielle. La légitimité extérieure et intérieure d'une organisation locale provient de différents éléments de l'organisation.

Sur le plan politique, une organisation représentative présente la possibilité à des groupes jusque-là marginalisés et plus faibles de participer et d'influencer les affaires villageoises. Si ceux qui détiennent le pouvoir se sentent menacés par l'évolution sociale rapide et accueillent avec inquiétude, voire avec hostilité, l'idée d'un conseil villageois, il n'y aura pas d'acteurs sociaux disposés à agir en faveur de la consolidation et du développement de cette structure.

Le projet au Yatenga est opérationnel depuis le début des années 1990 et a commencé par mettre l'accent sur les institutions plutôt que sur le zonage. A Ninigui, le conseil comprend un bureau de six personnes et huit sous-comités ou commissions ayant chacun trois membres. Le conseil se réunit souvent et a amorcé différentes activités. Relativement bien connu par les villageois, il s'interdit toutefois de se faire le médiateur des conflits concernant les ressources naturelles. Le chef villageois conserve son autorité à cet égard. Au lieu de cela, le

---

<sup>5</sup> En réalité, la fluidité de la vie politique à Nahirindon pourrait bien présenter des avantages du point de vue de la gestion des ressources. Lorsqu'il y a moins d'institutions de prise de décisions qui retiennent les acteurs sociaux, des façons nouvelles et peut-être plus efficaces de résoudre les problèmes de gestion de ressources pourraient éventuellement émerger. A Tankiédougou, le vieux chef a apparemment du mal à s'adapter à une situation de forte immigration. Par conséquent, l'attitude envers la gestion des ressources naturelles parmi les Pougoufis à Tankiédougou a été, jusqu'ici, plutôt réactive.

conseil coordonne la construction de diguettes en pierre dans les champs, il a organisé la construction d'une maternité, etc. A cet égard, le conseil ne se différencie pas des nombreux groupes de travail qui existent dans le village.

Le conseil représente une nouveauté sur le plan organisationnel dans ce sens qu'il est censé couvrir l'ensemble du village. Ninigui était divisé en deux groupes qui se sont combattus pendant de nombreuses années et bénéficient maintenant d'une représentation de quinze personnes chacun au sein du conseil. Le chef n'est plus la seule autorité légitime en ce qui concerne les affaires communautaires. Le choix des membres du conseil a été inspiré essentiellement par le conflit qui domine tout au village, mais les différents groupes sociaux sont représentés dans une certaine mesure. Il y a par exemple huit membres féminins.

La création du Conseil à Ninigui a réussi dans le sens qu'elle a permis de prendre des décisions concernant l'ensemble du village et de développer des infrastructures sans avoir à les faire en double pour que tous les villages puissent en tirer profit. Cette nouvelle situation tient évidemment au fait que de nombreuses personnes s'étaient lassées des querelles incessantes au village. Par ailleurs, une fois créé, le Conseil a fait office de structure de réconciliation. Or, le conseil ne répond pas aux espérances d'un organisme essentiellement chargé de gérer les ressources naturelles. Il ne règle pas les conflits en matière d'utilisation de ressources et il s'intéresse plutôt aux infrastructures socio-économiques qu'aux activités de gestion de ressources. Le projet a judicieusement accepté de soutenir ces autres activités.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Il est tout à fait raisonnable de veiller au développement social de l'ensemble du village au lieu de s'en tenir à la gestion des ressources naturelles. Il s'agit du seul chemin à suivre. Des villageois qui ont désespérément besoin de cliniques, d'éducation, de points d'eau etc. rechignent à consentir un effort considérable pour préserver le milieu qui n'apporte pratiquement pas d'avantages individuels. Il y a une incompatibilité évidente entre les thèmes soulignés par les villageois et l'accent mis sur les ressources naturelles par le programme de gestion des terroirs.

Le conseil à Pogoro comprend trois membres, à savoir le président, le trésorier et le secrétaire, plus sept commissions de trois membres chacune qui s'occupent de l'agriculture, de l'eau, de la santé, des activités féminines, etc. Les réunions ont lieu chaque fois que les activités du projet l'exigent.

Le fonctionnement des commissions est inégal. Celle chargée des points d'eau est assez active puisque le projet a soutenu le creusement de deux puits. Les membres des autres commissions sont passifs, se sentant responsables des actions si quelque chose les y incite, mais ne cherchent pas de façon pro-active à identifier les besoins ou des activités. Ceux qui n'ont pas de pouvoir se sentent gênés à l'idée d'initier des activités. La procédure de préparation, de discussion et de mise en oeuvre d'idées, de plans et d'activités est étrangère à la plupart des membres. Le président est également assez vague quant à ses tâches et devoirs. Les décisions des commissions sont souvent annulées ou passées sous silence par les dirigeants, ce qui crée des problèmes lorsque les membres des conseils ne sont pas sûrs de leurs fonctions et se sentent liés par les décisions des dirigeants.

Le caractère représentatif des conseils et leur travail quotidien sont des concepts nouveaux. Le processus de prise de décisions n'est plus le même qu'avant et les membres "ordinaires" des conseils à Pogoro et Ninigui ont maintenant un rôle à jouer. Cette nouvelle situation présente des difficultés aussi bien pour les membres que pour les dirigeants existants. La plupart des gens comprennent mal la délégation d'autorité à des personnes autres que les dirigeants, tout comme l'idée de discussions publiques des affaires villageoises.

La création des conseils vise entre autres à assurer que les décisions ne sont plus prises par une seule personne (le chef), mais plutôt par une collectivité, afin de donner cours à des points de vue contradictoires. Le chef prenait des décisions après avoir écouté les opinions de son groupe d'anciens et, dans le cas d'un conflit, des parties concernées. Les parties en conflit sont maintenant censées parvenir à un accord sans se référer à une autorité supérieure. La légitimité du chef était basée sur son standing et ses connaissances de

la population et du terroir villageois. Du point de vue du programme de gestion des terroirs, la légitimité des conseils repose essentiellement sur leur efficacité (en comparaison avec les fonctionnaires) et deuxièmement sur leur structure démocratique. Il ne s'agit pourtant pas là de valeurs sur lesquelles l'autorité légitime a traditionnellement été fondée dans les villages burkinabé. Au contraire, la tendance générale a été d'éviter les désaccords francs qu'entraîne un processus démocratique de prise de décisions en commun. L'organisation officielle des conseils n'a pas beaucoup de signification pour la plupart des villageois. Dans la réalité, il est probable que seuls le président, le trésorier et le secrétaire joueront un rôle important et ce ne sont pas les formalités qui déterminent la possibilité de remplacer ces membres. Il est très difficile de déplacer un président qui, le plus probablement, sera déjà un dirigeant, parce qu'il est considéré en large mesure irréprochable.

Les conseils représentatifs qui prévoient un débat ouvert entre des participants sur un pied d'égalité font face à des institutions alternatives puissantes. Néanmoins, ils offrent à certaines personnes et groupes (par exemple les femmes), dont la marginalisation a été moins marquée au cours des vingt dernières années, la possibilité d'avancer leurs intérêts. Or, il est extrêmement douteux que la structure complexe avec ses différentes commissions puisse fonctionner comme prévu à moins de recevoir un appui solide de la part d'un projet extérieur.

Le chef villageois à Pogoro prétend que sa tâche principale, en sa qualité de président du conseil, est de faciliter les relations entre le projet et le village ; le conseil n'a rien à voir avec le gouvernement du village et peu de rapport avec la gestion des ressources naturelles. Il représente un moyen d'obtenir des fonds, créé afin de faire plaisir aux bailleurs de fonds de l'extérieur. Chaque bailleur de fonds, gouvernemental ou non-gouvernemental, préconise une structure organisationnelle qui lui est propre. Le conseil devient un outil servant aux négociations avec les autorités externes plutôt qu'un forum pour la discussion interne des affaires villageoises.

A Ninigui, le projet a insisté pour que les deux parties en conflit se mettent à collaborer avant d'apporter son soutien à des activités dans le village. La situation étant très tendue, il est probable que les villageois n'auraient pas réussi à s'entendre sans la perspective d'obtenir des fonds - le compte rendu de la première réunion n'est rien d'autre qu'un catalogue de projets. La création du conseil ne témoigne pas d'un besoin fortement ressenti d'une telle institution, mais il continue d'exister, représentant une chance unique de gérer les affaires villageoises d'une façon qui soit acceptable à toutes les factions. Par ailleurs, les adversaires du chef y voient la possibilité d'affaiblir son pouvoir en renforçant l'autorité du conseil qui devient pion sur l'échiquier politique du village.

En guise de conclusion, une institution traditionnelle, telle la position de chef, et les groupes de travail responsables de la prise de décisions existent bel et bien côte à côte, s'intéressant à la gestion des ressources et à la résolution des conflits. Créer de nouvelles institutions n'est pas une solution. Appuyer des organisations existantes, tout en reconnaissant leurs imperfections, pourrait produire des résultats plus immédiats et durables.

L'introduction d'une nouvelle organisation ne doit intervenir que lorsqu'il existe un besoin, et que des structures légitimes n'existent pas déjà. Que la prise de décisions ne soit plus la chasse gardée des dirigeants représente une modification sensible des pratiques courantes qui ne saurait se produire en l'absence d'un appui important et soutenu. Il ne faut pas que les forces politiques dans le village soient totalement opposées à la nouvelle organisation ou se sentent menacées par celle-ci.

### **Les groupes sociaux, le pouvoir et la politique locale**

Le programme de gestion des terroirs préconise des conseils représentatifs parce que les différents groupes sociaux n'utilisent pas les ressources naturelles de la même façon. Les éleveurs et les



agriculteurs ont des intérêts séparés en termes de gestion des ressources naturelles. Ils devraient donc se réunir dans le cadre d'un conseil, arranger leurs différends et s'accorder sur certaines règles et activités dans le domaine des ressources naturelles. Aussi raisonnable que cela soit en théorie, la pratique est plutôt compliquée.

Le programme de gestion des terroirs tient compte des différents besoins de chaque groupe d'utilisateurs des ressources naturelles. Or, il existe des différences importantes à l'intérieur de ces groupes et entre ceux-ci. Du fait de la variation importante en termes de dépendance vis-à-vis des ressources ainsi qu'en termes d'influence politique et d'importance des acteurs, il existe toute une gamme d'intérêts.

Les immigrants sont marginalisés sur le plan de l'influence politique, mais sont extrêmement dépendants vis-à-vis de la terre parce qu'ils ont peu de parents pour les aider. Ils n'ont guère pu influencer les politiques de zonage encore qu'ils en aient été touchés. La tenure des immigrants est souvent peu sûre, car le "propriétaire" d'origine pourrait leur réclamer la terre une fois qu'elle a été mise en culture. Par conséquent, il arrive que les immigrants épuisent les ressources à leur disposition afin d'obtenir un maximum de rendement à court terme. Les habitants autochtones occupent les meilleures parcelles et courent moins de risque de les perdre. Si des immigrants considèrent que leur séjour dans un certain village n'est qu'un phénomène passager, ils s'intéresseront beaucoup moins à l'utilisation future des ressources.

Compte tenu des différences de richesses et d'accès au processus de prise de décisions, les dirigeants et les autres peuvent avoir des approches différentes à la gestion des ressources naturelles. Les relations entre les décideurs et les villageois "ordinaires" sont faibles et pour de nombreux dirigeants il s'agit tout simplement de communiquer leurs décisions. Cette information à sens unique offre très peu de possibilités aux non-dirigeants d'influencer les décisions et il ne s'en sentent guère responsables.

Ce manque de pouvoir est aggravé par la façon dont les informations sont diffusées à l'intérieur des villages. Chaque fois qu'une réunion ou une tâche collective est prévue, quelqu'un en fait part à tous les ménages ou quartiers. Néanmoins, seuls les représentants assistent aux réunions et très peu d'informations sont diffusées, notamment aux femmes. De nombreux villageois ne sont pas au courant des discussions des conseils et de nombreux dirigeants sont peu informés quant aux souhaits de leurs concitoyens. Deux groupes distincts tendent donc à émerger - une petite minorité de dirigeants et de personnalités importantes qui ont voix au chapitre des décisions et en ce qui concerne le développement du village, puis une grande majorité de villageois "ordinaires" qui essaient de ne pas s'en mêler.

On peut en conclure qu'il est impossible d'identifier les groupes sociaux uniquement à partir de leur utilisation de ressources. A titre d'exemple, les agriculteurs ne constituent pas un groupe homogène ayant des intérêts semblables. Par ailleurs, les différents groupes sociaux n'ont pas la même influence en matière de prise de décisions. Néanmoins, les programmes de gestion des terroirs partent du principe que le fait d'avoir un représentant au sein du conseil protégera les intérêts d'un groupe social. Ceci est loin d'être évident et la marginalisation des groupes est possible même lorsqu'ils sont présents.

### **L'enjeu écologique**

La différence entre le Yatenga au nord et la province de Bougouriba au sud est frappante sur le plan de la condition des ressources naturelles et du potentiel agricole. La pluviométrie annuelle moyenne à Bougouriba est presque deux fois supérieure à celle du Yatenga et les sols sont généralement beaucoup plus riches. Cependant, même au Yatenga, les agriculteurs ne font pas forcément preuve d'enthousiasme vis-à-vis de la gestion des ressources naturelles.

Il paraît que les conseils villageois s'intéressent plutôt à la création d'infrastructures. Le conseil de Ninigui a présenté sept propositions

visant à développer le village lors d'une réunion avec plusieurs bailleurs de fonds. L'une des propositions portait sur des activités anti-érosives, deux autres sur les outils agricoles et quatre sur la santé, l'approvisionnement en eau et l'éducation. Cet exemple est représentatif : sur 64 propositions soumises par dix villages lors de la réunion, 15 portaient sur la gestion des ressources naturelles, 19 sur les activités agricoles et 30 sur le développement infrastructurel (santé, éducation, approvisionnement en eau, banques céréalières, etc.).

La demande de gestion des ressources naturelles ne provient apparemment pas des villages. Or, si les dirigeants et le conseil ne mettent pas l'accent sur les activités de gestion de ressources, d'autres villageois, mais certainement pas tous, s'investissent beaucoup dans ces activités. Il y a également une tendance à rejeter la responsabilité de toutes les catastrophes sur la pluviométrie aléatoire et insuffisante. Étant donné que les précipitations échappent au contrôle direct des êtres humains, il est courant de supposer que les processus de dégradation sont fixés par le destin et inévitables. Si un impact positif des techniques de gestion se manifestait, cela pourrait inciter d'autres individus à s'y intéresser. Il existe également une distinction entre riches et pauvres par rapport aux possibilités de génération de revenu alternatif, les pauvres devant compter davantage sur l'agriculture (voir Reardon et al. 1993). Par conséquent, ces derniers ont une motivation bien plus forte pour entretenir et amender leurs parcelles agricoles.

La gestion de l'environnement se caractérise souvent par la difficulté de prolonger les efforts d'action collective lorsque ceux-ci ne suscitent pas d'avantages individuels.<sup>7</sup> La plantation d'arbres, par exemple, exige des efforts importants sans entraîner de résultats positifs pour les individus dans l'immédiat. De même, il est difficile de soutenir la

---

<sup>7</sup> Les avantages individuels ne concernent pas forcément des biens personnels. Les individus peuvent tirer profit des biens publics et la mobilisation des gens pour les travaux publics ne semble poser problème dans aucun des quatre villages, à condition que tous en bénéficient.

motivation des agriculteurs pour la construction collective de diguettes en pierre une fois que leurs propres champs ont été aménagés.

Le programme de gestion des terroirs a tendance à considérer que l'éducation représente la solution au problème de dégradation de l'environnement. Il faut faire comprendre aux villageois que les ressources naturelles détériorent et qu'ils doivent essayer de contrer ce phénomène. Cette approche à la gestion des ressources naturelles est suspecte. Les villageois n'ignorent pas les problèmes écologiques, mais il est futile de vouloir promouvoir la gestion si elle n'apporte rien aux individus ou s'ils adoptent d'autres stratégies de survie.

### Démocratiser la vie villageoise

L'introduction de l'extérieur de conseils villageois représentatifs est une affaire délicate qui ne va pas forcément faciliter la gestion des ressources naturelles. Les conseils, exception faite de celui de Ninigui, peuvent aller à l'encontre de certaines des institutions de prise de décisions qui existent déjà dans les villages. Des cas existent où de telles organisations sont nécessaires, où des acteurs sociaux sont prêts à les soutenir et où il est possible d'assurer la coexistence avec les institutions locales de prise de décisions. La création d'un conseil villageois ne doit être décidée qu'après une analyse approfondie des conditions spécifiques dans le village concerné.

Hormis celles ayant trait à la gestion des ressources naturelles, d'autres raisons peuvent justifier la tentative de créer des organisations locales de caractère représentatif. L'Etat au Burkina Faso a toujours cherché à organiser les paysans et la démocratie est à la mode chez les bailleurs de fonds. Par conséquent, on pourrait affirmer que les projets écologiques devraient contribuer à la mobilisation et à la démocratisation des villages.

Les deux objectifs sont, toutefois, bien différents. L'enjeu démocratique touche à la nature même de l'organisation sociale, des croyances populaires et de la lutte politique. Chercher à influencer sur

ces domaines est un processus lent que la durée des projets permet rarement d'entamer. Les tentatives de démocratisation de la vie villageoise pourraient déboucher sur une réduction temporaire de la capacité de prise de décisions à cause de la modification des institutions politiques dans les villages. Ceci n'améliorera pas la gestion des ressources naturelles.

Les tentatives de démocratisation de la vie villageoise de l'extérieur vont à l'encontre des arguments en faveur du développement ascendant. Les partisans de la participation soutiennent que les gens doivent développer leurs propres idées et que l'intervention de l'extérieur est fondamentalement mauvaise parce qu'elle est étrangère. Selon le point de vue alternatif, les gens sont conservateurs et traditionnels, ce qui fait que les innovations doivent venir de l'extérieur. Ces deux thèses sont aussi insuffisantes l'une que l'autre, car elles ont tendance à vouloir séparer trop rigidelement le local et le national, le traditionnel et le moderne, le paysan et le bureaucrate. Les villages sont loin d'être des entités isolées. La migration saisonnière et à long terme, la production commerciale et les activités des ONG, des projets et de l'Etat ont depuis longtemps influencé les affaires villageoises et fait du monde extérieur un élément de la vie quotidienne.

Renoncer à l'intervention de l'extérieur serait peu réaliste et inopportun, mais il convient de mettre en cause le type et l'à-propos des interventions. L'approche de gestion des terroirs cherche à substituer les conseils villageois aux institutions locales, qui sont souvent légitimes et soutenues par des groupes d'intérêt puissants. A Tankiédougou, l'autorité du chef n'est pas mise en cause et le conseil nouvellement créé reçoit peu de soutien. Par contre, le conseil à Ninigui a pu acquérir une certaine légitimité parce qu'il ne s'attaque pas aux institutions existantes et comprend le village dans son ensemble. Les commissions, symbole d'une décentralisation ultérieure, sont contestées par certains et dépendent du soutien du projet.

A l'heure actuelle, il semble que les changements modestes apportés aux institutions existantes de prise de décisions offrent des perspectives plus prometteuses que le remplacement en bloc. Dans une situation de changement fondamental des conditions de vie, il se peut qu'un remaniement de fond en comble des institutions existantes soit le seul chemin à suivre. Les quatre villages sont caractérisés par des changements sociaux rapides, mais n'ont pas vu de modifications sensibles des conditions de vie ni l'émergence de nouveaux acteurs sociaux puissants. Les conditions sociales dans les quatre villages sont à ce point stables qu'il est difficile d'introduire de l'extérieur des changements sur le plan institutionnel.

Comparer Tankiédougou et Ninigui permet de constater le rôle important joué par des acteurs sociaux disposés à travailler en faveur d'institutions nouvelles. De nombreuses ONG interviennent à Ninigui depuis vingt-cinq ans, ce qui fait que davantage de gens, notamment des femmes, ont pu participer activement aux affaires collectives.

Les efforts de démocratisation doivent éviter de provoquer des troubles dans les villages. L'autorité du chef a traditionnellement permis de résoudre d'une manière efficace des différends au sujet de la terre, des obligations liées au mariage ainsi que d'éviter l'intensification des conflits villageois. Remplacer cette autorité par des institutions démocratiques pourrait faire éclater les conflits au lieu de les contenir. Lorsqu'il n'existe pas d'autorité supérieure de recours, les parties en conflit subissent des tensions supplémentaires. Il convient de prendre au sérieux les institutions existantes et adapter les efforts de démocratisation en conséquence.

L'expérience des quatre villages montre que les efforts de démocratisation de la vie villageoise au Burkina pourraient, du moins au début, se concentrer sur le renforcement des groupes marginalisés au lieu de créer des organisations démocratiques. Les groupes marginalisés tels que les femmes et les hommes plus pauvres ne sont pas prêts à participer aux arrangements démocratiques. Il faut leur accorder un soutien sans condition pendant des années si l'on souhaite qu'un jour ils puissent faire face à leurs dirigeants. Ceci

transparaît le plus clairement dans les villages de Bougouriba où les institutions démocratiques sont actuellement inimaginables. Même dans les villages du Yatenga, où les gens se sont familiarisés avec les groupes de travail, ce serait éventuellement trop tôt d'introduire des organisations égalitaires.

## Conclusion

Le programme de gestion des terroirs cherche à responsabiliser les utilisateurs locaux de ressources naturelles par rapport à la gestion de leurs ressources, compte tenu de la mauvaise expérience de la gestion dirigée par l'Etat. Cet effort de décentralisation a sans doute eu un impact positif sur la gestion des ressources naturelles dans les zones de programmation. Les utilisateurs des ressources semblent être mieux informés au sujet des conditions locales et s'intéresser à la gestion des ressources à condition de pouvoir en tirer profit dans un avenir prévisible.

Néanmoins, le programme a mis l'accent sur la création de conseils villageois représentatifs. Il s'agit d'une démarche ambiguë du point de vue de la gestion des ressources. Certaines institutions villageoises de prise de décisions sont déjà en place, mais les bases d'organisations démocratiques n'existent pas. Les conseils villageois ne bénéficient pas forcément du soutien des acteurs sociaux locaux, ils manquent de légitimité, les villageois ne les considèrent pas indispensables et leur mode de fonctionnement va à l'encontre des institutions existantes de prise de décisions. Dans l'immédiat, il semble que les villageois acceptent d'avoir un conseil presque exclusivement parce qu'ils sont trop polis pour refuser et qu'ils y voient la possibilité d'obtenir des fonds pour développer le village.

Pourquoi le programme de gestion des terroirs cherche-t-il donc à intégrer deux concepts dont la compatibilité n'est nullement évidente ? Il se peut que la gestion des ressources naturelles et les institutions démocratiques de prise de décisions aillent de pair dans certaines situations, mais ce n'est manifestement pas toujours le cas dans les

quatre villages analysés ici. La tâche lente de démocratisation de la vie villageoise suppose modifier des institutions importantes et défier les groupes puissants. La gestion des ressources naturelles pourrait être renforcée et développée plus rapidement parce qu'elle n'exige pas de changements institutionnels aussi fondamentaux. Trop insister sur les ambitions démocratiques pourrait compromettre les objectifs de gestion des ressources en contestant trop directement les institutions et structures de pouvoir villageois.



**Observations sur le document *Démocratiser la vie politique locale de haut en bas: L'approche 'gestion des terroirs' au Burkina Faso* par Moussa Ouédraogo, PNGT, Burkina Faso**

Il faut tout d'abord préciser que ces observations sont très générales.

En parcourant le document, on peut convenir que l'application de la 'gestion des terroirs' sur le terrain à l'heure actuelle pose quelques problèmes et l'auteur se serait mieux fait comprendre en situant à nouveau certains de ses propos dans leur contexte.

Tous les problèmes organisationnels évoqués dans le document sont le plus souvent liés à des faits historiques qui sont passés sous silence: il s'agit entre autres de la promulgation des textes portant sur réorganisation agraire et foncière sous la révolution d'août 1983 à octobre 1987 qui a marqué fortement la vie associative et l'organisation traditionnelle dans les villages. Conçue à la même période, l'approche gestion des terroirs avait été perçue comme un moyen de mise en oeuvre de la RAF sur le terrain.

Ces deux faits méritaient d'être rappelés et analysés pour voir quel impact cela a eu sur l'application de la GT sur le terrain.

Autrement dit, lorsqu'on parcourt le document, on a l'impression qu'on se situe encore à cette compréhension et qu'il n'y a eu aucune évolution qualitative.

En témoigne les quatre relectures de la RAF pour prendre en compte les institutions locales de prise de décisions et l'adoption depuis deux ans de la MARP comme outil de mise en oeuvre de l'approche sur le terrain.

Le passé des deux projets de gestion des terroirs dans lesquels les études de cas ont été réalisées aurait dû être rappelé pour une meilleure compréhension de l'analyse.

Par exemple, les deux villages de la Bougouriba sont situés dans une zone qui jadis a fait l'objet d'un aménagement par l'Autorité des Aménagements des Vallées des Volta (AVV); ce qu'il faut souligner, c'est que l'état en éradiquant la simolie de l'onchocercose (cécité des rivières) qui sévissaient dans le milieu s'en est approprié les terres à des fins d'aménagement et pour décongestionner le plateau central juge trop peuplé. Ainsi des villages ont été créés de toute pièce suivi de l'installation des colons (migrants mossi et autres). Les autochtones qui se sont senti vexés par cette expropriation au profit de populations venues d'ailleurs ont toujours refusé la coexistence entre les deux groupes.

Ainsi les crise sociales et les difficultés organisationnelles démocratiques qui se posent aujourd'hui ne sont pas le fait du PNGT mais la réaction des populations autochtones par rapport à une ancienne approche de développement. On connaît très bien ce problème et il se pose dans toutes les zones d'intervention de l'ex AVV (Ganzourgou, Zoundwégo, Bougouriba, Bitou, etc.).

À vrai dire, c'est par l'entremise de la GT que les autochtones ont pu poser au grand jour le problème parce que les outils et les méthodes de communication utilisés ont facilité cette expression.

De même le comportement des populations se justifie car ce sont les mêmes structures qui ont créés le problème qui sont chargés de la mise en œuvre de la GT dans cette localité. Et les conseils de villages rencontrés lors de l'étude ne sont autre chose que les anciens groupements de gestion des zones aménagées, élargis aux autochtones. Ils ne sont donc pas forcément le fruit de la GT.

La gestion des terroirs est-elle la même chose que la gestion des ressources naturelles? Un peu d'historique de la phase expérimentale de la mise en œuvre de la GT sur le terrain aurait permis de comprendre certains propos.

En effet, si la gestion des ressources naturelles a paru comme une priorité dans bons nombres de projets sur le terrain, cela peut se

justifier en ce sens qu'on a demandé à des projets classiques de CES/DRS de tester une approche complexe comme la GT. N'ayant pas été préparé ni méthodologiquement, ni financièrement à faire face aux exigences d'une telle approche, certains projets n'ont fait que poursuivre leurs anciennes activités tout en se considérant projet gestion des terroirs.

Aussi il n'est pas juste de dire que le PNGT vise la création de nouveaux conseils villageois comme condition préalable à la gestion des ressources naturelles. S'il est vrai que certains projets dans leur précipitation en ont fait une fin en soi, ce qui les a conduit à des échecs cuisants on peut citer d'autres exemples contraires. C'est le cas des provinces d'intervention du PNGT financés par la Banque mondiale ou, depuis 1991 date de lancement des activités on ne dénombre jusqu'à présent aucune création de commission de gestion des terroirs.

Les équipes de travail sur le terrain en utilisant la MARP comme outil principal de diagnostic et toutes les actions en cours d'exécution n'ont pas été préconçues mais issues de l'application de la méthode.

De la contribution de l'approche terroir au processus de la démocratisation: A ce niveau, il faut noter que beaucoup de choses ont été faites par le PNGT pour contribuer à la mise en place du processus de démocratisation en faisant remonter les informations et les autres données nécessaires à la prise en compte des réalités des populations locales.

Au plan national cela s'est concrétisé par la quatrième relecture des textes portant sur la réorganisation agraire et foncière en vue de les adapter le plus possible aux réalités du terrain; de même, la commission nationale de décentralisation sous la pression des projets GT a engagé plusieurs études et concertations qui doivent permettre de procéder à un transfert efficient des responsabilités aux collectivités de base.

Démocratie et le PNGT: La démonstration sur le processus démocratique dans les villages ne semble pas très convaincante. Par définition, la démocratie c'est bel et bien le pouvoir de la majorité. De même il est le résultat d'une organisation politique juste et représentative des intérêts des larges couches sociales sur la base d'un projet de société auquel elles adhèrent librement.

Ainsi dans un processus de démocratisation dans les milieux sahéliens, il est de plus en plus nécessaire de prendre en compte certaines réalités telles que l'influence de la vie moderne sur la gestion traditionnelle des affaires propres aux villages, de même que les pressions démographiques sur les valeurs de certaines coutumes.

Aujourd'hui, il existe encore des acteurs de la gestion traditionnelle des prises de décisions dans les villages comme à Nahirindon. Mais peut-on parler de démocratisation dans cette localité en ignorant la majorité même s'il s'agit de migrants?.

Compte-tenu de la complexité du thème, le PNGT a peut-être choisi la mauvaise façon de contribuer à sa mise en place en tentant d'influencer les décisions politiques en capitalisant les écueils de l'application de certains textes et en les acheminant à qui de droit. .

Mais il faut surtout faire la part des choses entre la loi (représentée par la constitution et les autres textes tels que la RAF, etc.) qui prévoit d'emblée ses structures de mise en œuvre et le PNGT qui est une des politiques du gouvernement et de ses partenaires à appuyer les populations dans la prise en charge par elle-mêmes de leur propres affaires.

Dans l'analyse, par rapport à la démocratisation et au PNGT il manque surtout cette clarification qui éviterait toute ambiguïté dans les propos.

Le PNGT et son approche 'gestion des terroirs' n'est pas encore quelque chose de parfait car les objectifs qui lui sont assignés ne peuvent être atteints sans une législation adéquate, claire et

opérationnelle; un transfert réel et mesuré des pouvoirs dont les communautés ont besoin pour s'affirmer; la conception et la maîtrise par l'ensemble des acteurs d'outils de communication, d'analyse et de prise de décision responsable.

Certaines de ces tâches relèvent du domaine des décideurs politiques; d'autres par contre relèvent de la compétence des techniciens; une des missions du PNGT est de mieux coordonner tout cela et de veiller à ce que les populations villageoises y trouvent leur compte.

### Réponse de Lars Engberg-Pedersen

Une discussion des initiatives visant à assurer la gestion efficace des ressources naturelles au Burkina Faso doit distinguer au moins trois niveaux différents. Premièrement, les lois et les textes (tels que la RAF) fournissent un cadre nécessaire et inévitable. Deuxièmement, des politiques et programmes (tels que le PNGT) établissent des priorités et approches nationales. Troisièmement, des projets et autorités étatiques locales réalisent des efforts concrets.

M. Ouédraogo signale avec lucidité la différence entre les deux premiers niveaux et éclaircit l'évolution aussi bien de la RAF que du PNGT pendant la dernière décennie. On ne saurait nier que des modifications importantes sont intervenues, rendant la législation et les politiques nationales plus souples et plus sensibles aux réalités locales. Il y a même eu des discussions mettant en cause l'opportunité de conseils villageois représentatifs, de l'accent mis sur les ressources naturelles et le zonage des terroirs villageois.

Dans mon exposé, j'examine les efforts concrets réalisés au niveau local. Ces efforts ne reflètent pas sans ambiguïté les priorités nationales, d'autant plus que les initiatives locales sont très souvent menées par des bailleurs de fonds étrangers ayant leurs propres priorités. Par conséquent, les critiques formulées visent, d'une part, la *mise en oeuvre* de l'approche de gestion des terroirs dans deux

provinces différentes et, de l'autre, quelques opinions répandues de la démocratisation et de la gestion des ressources naturelles.

Nonobstant l'évolution très constructive du PNGT, il est courant d'affirmer que les populations rurales du Sahel ont besoin de la gestion des ressources naturelles avant toute autre chose et que les conseils chargés de régler les conflits et de mener des activités villageoises doivent être représentatifs, voire démocratiques. L'étude actuelle cherche à contester ces opinions et démontrer les contradictions entre les aspirations des villageois et les institutions de prise de décisions, les efforts pour instituer la gestion locale des ressources naturelles et les tentatives de démocratisation de la vie politique dans les villages. A l'heure actuelle, il n'est pas aisé d'intégrer ces trois considérations.

Les suggestions avancées dans le document correspondent partiellement aux discussions concernant la gestion des ressources naturelles au Burkina Faso. J'accepte entièrement la thèse parfois exprimée selon laquelle l'approche de gestion des terroirs doit être globale, dans ce sens qu'il convient d'y intégrer les aspects écologiques, économiques, sociaux, politiques, etc. Par ailleurs, je propose de poursuivre les ambitions démocratiques à travers le soutien des groupes marginalisés. Il s'agit d'une condition préalable à l'introduction de structures représentatives de prise de décisions à plus long terme.

## Références

Africa Research Bulletin. 1994. Mai 16-Juin 15. 11709A.

Dugué, P. 1990. Les stratégies des paysans du Yatenga (Burkina Faso) face aux propositions d'aménagement des terroirs villageois. *Les Cahiers de la Recherche Développement*. No. 26.

Gouvernement du Burkina Faso. 1989. *Rapport de synthèse et d'analyse des expériences pilotes de gestion des terroirs villageois*. Ministère du Plan et de la Coopération, Cellule de Coordination du P.N.G.T.V.

Gouvernement du Burkina Faso. 1993. *Loi N° 003/93/ADP*.

Izard, Michel. 1985. *Gens du pouvoir, gens de la terre*. Cambridge : Cambridge University Press.

Ouédraogo, Bernard Lédéa. 1990. *Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso*. Paris : L'Harmattan.

Reardon, Thomas ; Amadou Abdoulaye Fall ; Valerie Kelly ; Christopher Delgado ; Peter Matlon ; Jane Hopkins ; et Ousmane Badiane. A paraître. Agriculture-led income diversification in the WASAT : Nature, Distribution, and importance of production-linkage activities. Dans A. Atsain, S. Wangwe et A. G. Drabek (eds.). *African Economic Issues*.

Savonnet-Guyot, Claudette. 1986. *Etat et sociétés au Burkina*. Paris : Karthala.



**Drylands Programme**

**INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT**

**3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, UK**

**Tel: (44-171) 388.2117 Fax: (44-171) 388.2826**

**e-mail: [iieddrylands@gn.apc.org](mailto:iieddrylands@gn.apc.org)**