

Securing the commons No.3

Du conflit au consensus

Les pasteurs et agro-pasteurs de Kishi Beiga (Burkina Faso) optent pour la cogestion de leurs ressources naturelles

Matthias Banzhaf,
Boureima Drabo,
Hermann Grell
Août 2000



Le présent document a été élaboré sur la base d'une étude de cas présentée à l'atelier international sur la gestion décentralisée des ressources naturelles¹ de la Banque Mondiale, Washington, USA, en mai 1998.

Les auteurs :

Matthias Banzhaf, agro-économiste, était conseiller technique au sein du PSB-GTZ entre 1994 et 1998, avant de poursuivre ses études à l'Institut Méditerranéen Agronomique de Montpellier/France.

Boureima Drabo, ingénieur zootechnicien est membre de l'équipe du PSB-GTZ Dori depuis 1995, après avoir travaillé à la Direction de l'Organisation de l'Elevage Traditionnelle (DOET) du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA) du Burkina Faso. Ses activités au sein du PSB-GTZ portent essentiellement sur l'agriculture durable.

Hermann Grell, docteur en zootechnie et ancien directeur du département élevage de l'agence allemande de la coopération technique (GTZ), est conseiller technique principale du PSB-GTZ depuis 1996.

Les auteurs peuvent être contactés à travers le PSB-GTZ, B.P. 280, Dori, Burkina Faso. E-mail : psb.gtz@fasonet.bf

H.Grell et B. Drabo sont membres du « Groupe de recherche d'action sur le foncier » (GRAF) du Burkina Faso (www.citeweb.net/GRAF).

« Commons » est un terme anglais qui décrit un régime foncier particulier, géré par une communauté donnée et régi par des droits communautaires concernant les pâturages, la coupe de bois, la pêche, etc. Ainsi, le titre de la présente série *Securing the Commons* signifie sécuriser l'accès aux « commons ».

.....
Design: Eileen Higgins & Andy Smith. Cover illustration © Christine Bass
Printers: Russell Press, Nottingham, UK. Printed on Highland Velvet Pro, 100% chlorine free
ISSN - 1605 - 2293

¹ International Workshop on Community-Based Natural Resource Management

Table des matières

Introduction	3
1. Le contexte	5
Une zone pastorale par excellence	5
Une zone touchée par la crise	6
Les sources de la désorganisation	8
<i>La conquête coloniale: une première source de conflits</i>	8
<i>La période révolutionnaire (1983-1987) dans la même lancée</i>	11
<i>Une rectification sans renouveau: le vide du pouvoir local</i>	12
L'Etat et la gestion des ressources naturelles	12
Un programme pilote de «l'approche globale»: le Programme Sahel Burkinabé	15
2. Les actions initiales	17
Le problème de leadership	17
La désorganisation de l'espace	18
L'anarchie dans la gestion des ressources	18
Le problème du foncier	18
La démarche du Projet	19
3. Le processus de changement	21
L'émergence du cadre de concertation	22
Le cadre de concertation : organisation et fonctionnement	22
4. Les acquis du cadre de concertation	25
5. Les facteurs de réussite	29
Des bonnes portes d'entrée	29
Disposition à valoriser les réalités historiques, sociales et culturelles	29
Des animateurs pour faciliter le processus de concertation	30
Une interaction active avec les populations	30
Le recours à des personnes ressources locales	30
L'esprit de partenariat entre intervenants	31
6. Défis à venir	33
Références bibliographiques	35

Introduction

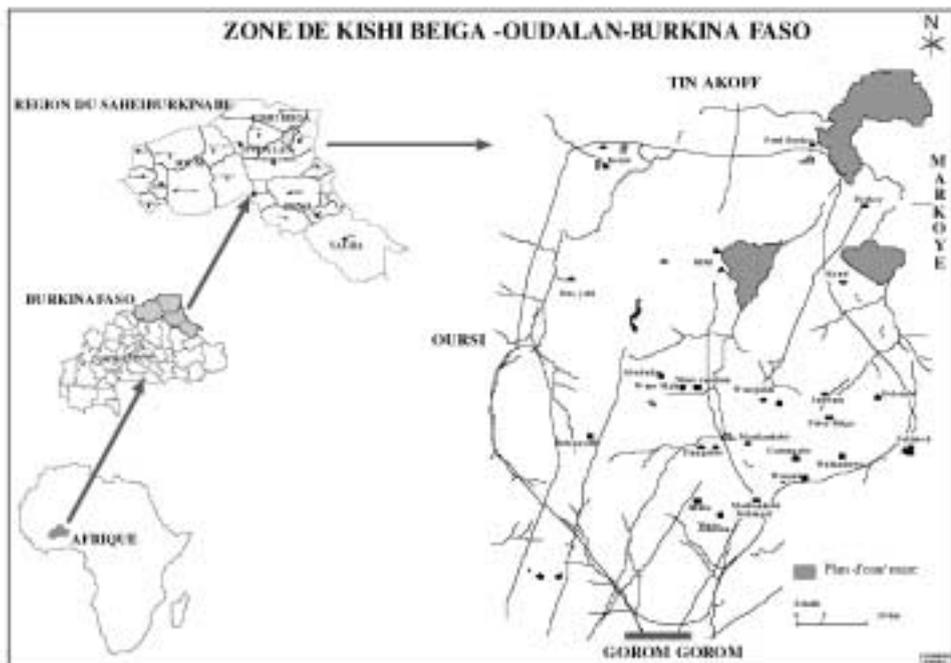
Le présent article tente de retracer un processus, qui a conduit à l'émergence d'une plate-forme de développement dans la zone de Kishi Beiga, située à l'extrême nord du Burkina Faso. De par sa vocation pastorale et l'hétérogénéité de ses populations, la zone fut réputée plutôt difficile. Soutenu par un projet de la coopération germano-burkinabè depuis 1991 dans le cadre du « Programme Sahel Burkinabé », le développement de la zone a connu ainsi des « hauts et des bas ». Aujourd'hui, nous assistons à une dynamique de concertation, qui réunit au niveau supra-villageois des groupes d'intérêts multiples (pasteurs et agro-pasteurs, anciens captifs et maîtres, autochtones et transhumants).

Le cadre de concertation, issu de ce processus, prend en charge la gestion durable des ressources naturelles avec une vision à long terme du développement de la zone. C'est au sein de ce cadre qu'une convention locale sur les règles d'utilisation des ressources naturelles a été signée. A travers cette étude de cas, nous essayons de décrire, dans une analyse rétrospective, les circonstances qui ont conduit, dans un premier temps, la collaboration à l'échec, et les conditions qui ont permis, après un temps de recul, de relancer une dynamique « partenariale ».

Pour mener cette analyse nous tentons de trouver des explications aux conflits et rivalités apparentes dans le passé turbulent de la région. Nous cherchons également à montrer la contribution des régimes politiques, pouvoirs locaux, et politiques foncières à la désorganisation de la zone. Enfin, nous menons une analyse autocritique du projet, qui pendant la première phase, n'a pas su créer les conditions nécessaires pour promouvoir la collaboration active avec la population locale.

La réussite de ce cadre de concertation peut illustrer comment, par l'application rigoureuse de l'approche participative, les populations peuvent être amenées à résoudre leurs contradictions, afin de rétablir la paix sociale et favoriser leur développement. Cela met aussi en relief le rôle délicat que jouent les intervenants extérieurs dans l'accompagnement du changement social des sociétés bousculées entre hégémonie traditionnelle et équité moderne.

Figure 1 : Carte de la zone de Kishi Beiga



Source : F. Yameogo, PSB-GTZ monitoring and evaluation unit

Le contexte

Une zone pastorale par excellence

Kishi Beiga est une vaste zone à vocation pastorale, située dans la province de l'Oudalan², au nord du Burkina Faso³. Cette zone sahélienne est caractérisée par l'alternance des espaces dunaires avec une brousse tigrée et des surfaces cuirassées, collines et arêtes rocheuses peu élevées, entrecoupées par des bas-fonds et plaines inondables à végétation dense. L'erg ancien permet la culture du petit mil, tandis que l'erg récent, moins argileux et les autres formations ont une vocation exclusivement pastorale. La zone est assez faiblement arrosée (isohyètes 350 à 450 mm) et connaît une forte variation pluviométrique dans le temps et dans l'espace, ce qui explique la préférence pour l'élevage et des systèmes de production avec un certain degré de mobilité. La population sédentaire et semi-sédentaire, regroupée en plusieurs villages et hameaux, est composée de plusieurs groupes ethniques dont les Touareg, les Bellah, les sous-groupes peuls et les Mallébé⁴.

Beiga, le village central de la zone de Kishi Beiga, est la capitale historique de l'Oudalan⁵. La zone est, sur le plan coutumier, sous l'autorité d'un chef Touareg, qui joue depuis le temps colonial également le rôle d'un chef de canton pour tout l'Oudalan. Pour des raisons administratives, il réside aujourd'hui à Gorom-Gorom, chef-lieu de la province. L'Etat est représenté dans les différents villages de la zone par des responsables administratifs villageois (RAV).

La zone présente d'énormes potentialités pastorales. On y rencontre de grands parcours de saison sèche (ergs récents, bas-fonds), des parcours de saison agricole (espaces interdunaires), des mares, des cours d'eau et des cures salées⁶. Ces ressources attirent plusieurs groupes de transhumants des régions avoisinantes, qui viennent s'installer dans la zone de façon périodique et tentent de cohabiter avec

2 Entre les 14°27' et 14° 50' de latitude nord et 0° et 0°25' de longitude ouest.

3 cf. figure 1

4 Groupe ethnique originaire du Fouta mallien, (Mallébé = Tisserand) qui serait arrivé dans la zone de l'Oudalan lors des troubles qui ont précédé la création de l'empire peul du Macina. Il s'agirait notamment des Rimaibé Peuls, très anciennement affranchis, donc libres, qui se sont soumis aux Touareg après leur arrivée et qui leur ont servi d'infanterie lors des guerres et des razzias.

5 BALIMA, S.A. *Légendes et histoire des peuples du Burkina Faso*.

6 Cf. figure 2

les populations autochtones. Cette cohabitation circonstancielle se fait sur la base du principe de réciprocité⁷, et l'accès aux ressources ne peut donc pas être refusé par les autochtones. L'utilisation de relais ou hôtes dans le village ou zone d'accueil en constitue le maillon principal.

L'arrivée des troupeaux transhumants concerne les deux saisons : d'une part la saison des pluies, profitant de la faible densité des champs pour le repli du bétail hors des zones plus agricoles, et d'autre part la saison sèche, pour accéder à la mare avec ces ressources permanentes en eau. Au fur et à mesure que la saison sèche progresse, les pasteurs de la zone de Beiga et les « étrangers » remontent vers la zone pastorale du nord où les pâturages sont généralement beaucoup plus abondants du fait de la faible pression humaine et de la quasi-absence de culture.

Une zone touchée par la crise

La zone, comme le reste de la région sahéenne du pays, est marquée par les conséquences des sécheresses des années 1970 et 1980. La dégradation des ressources naturelles, aiguisée par les circonstances économiques et institutionnelles, a provoqué des mutations importantes au niveau des rapports sociaux et systèmes de production. Ce cercle vicieux a conduit bon nombre des ménages dans un processus de paupérisation continue.

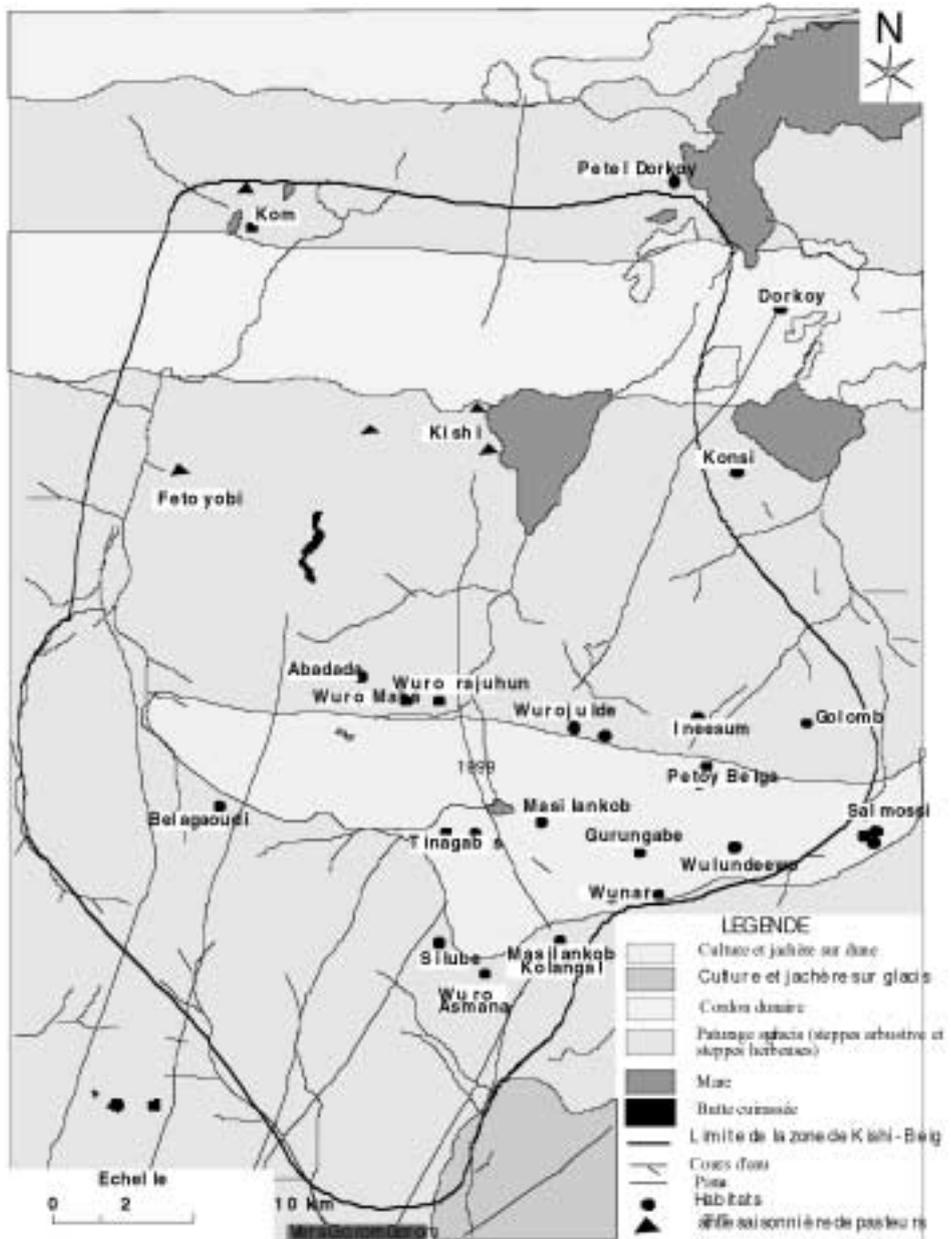
Le processus de dégradation dont souffre la zone est lié à une péjoration climatique générale. Suite aux grandes sécheresses se sont succédées plusieurs années déficitaires. S'y ajoute les effets démographiques et l'immigration des populations venant des zones encore plus touchées par la désertification. Une des conséquences de ce processus est la rupture de la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage. Les rapports entre ces deux activités deviennent de plus en plus concurrentiels, avec mainmise accrue de l'activité agricole sur l'espace et par conséquent une diminution des superficies pâturables. Dans ce contexte de crise, les systèmes traditionnels de l'exploitation de l'espace, qui reposent sur la mobilité, le contrôle de l'accès aux ressources, le contrôle social et le capital de savoir-faire des pasteurs, sont en constante déstabilisation.

Autrefois, cet « Eldorado pastoral » faisait l'objet d'une gestion non formelle par un comité de sages dont les membres étaient désignés par le chef de canton⁸. La gestion consistait à définir des règles et dispositions liées à l'accès et à l'utilisation des ressources naturelles situées dans leur sphère d'action et de veiller à leur respect. Par exemple, tout animal atteint par une maladie contagieuse était interdit d'accès sur l'ensemble de la zone. Aujourd'hui, sous l'influence des régimes

⁷ Principe de l'intérêt réciproque selon lequel les autochtones ont la possibilité de se déplacer dans d'autres zones en cas de besoin.

⁸ Kalmogo, R. *Etude de systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales dans la zone de Kishi Beiga.*

Figure 2 : Carte des ressources de la zone de Kishi Beiga



Source : F. Yameogo, PSB-GTZ monitoring and evaluation unit

politiques et administrations locales qui se sont succédés, cette forme de gestion a disparu, laissant la place à l'anarchie, qui se manifeste par des nombreux conflits, parfois violents.

Les sources de la désorganisation

Depuis longue date, la zone de Beiga, comme tout le territoire entre Dori et le fleuve du Béli, fait l'objet de convoitises. Les derniers conquérants avant la colonisation et la création du territoire de la « Haute Volta » étaient des Touareg Udalen⁹, membres de la grande famille des Touareg Tenguéréguédesh, laquelle appartient à la grande confédération des Ulleminden¹⁰. Les Udalen, qui atteignirent la zone de Beiga vers 1800¹¹, étaient accompagnés de leurs vassaux (Dagabe) et d'autres groupes guerriers¹². Ils gagnèrent de façon définitive le contrôle de la zone au cours d'une grande bataille qui a arraché le territoire des mains de l'Emir de Liptako (zone peule au sud de l'Oudalan). Cette bataille fut menée en 1827 au campement de Kissi¹³, au centre de notre zone d'étude. Les hommes de l'Emir ont été repoussés presque aux portes de Dori et restèrent tributaires de l'Aménokal¹⁴ des Udalen jusqu'à l'arrivée des colons.

La conquête coloniale : une première source de conflits

Après la défaite des Touareg Udalen par les troupes coloniales françaises et leurs alliés peuls du Liptako en 1898¹⁵, Beiga fut déclarée lieu d'installation obligatoire pour l'Aménokal des Udalen, N'Diogui (ou Nzuga), jusqu'alors au pouvoir. Cela faisait partie des conditions de sa soumission (clause n°10), imposées par les colons, accord qu'il a ratifié en 1899. Ainsi une zone de pâturage fut délimitée sous forme de réserve (cf. Figure 3), avec obligation pour les nobles Udalen d'y rester. La clause n°15 des conditions de soumission¹⁶ prévoyait qu'aucune personne ne pouvait en sortir sans autorisation du commandant du poste de Dori.

Ces mesures s'inscrivaient dans une politique de pacification du Gourma¹⁷ à la fin de la conquête coloniale, ayant pour objectif d'affaiblir la force guerrière des Touareg. Sachant que les différentes confédérations et tribus ont été vaincues séparément, les conditions de soumission, qui leur furent imposées, les isolaient davantage. Tandis que les Udalen étaient autorisés à réoccuper le Gourma, et plus précisément les alentours de Beiga, d'autres groupes (Touareg Logomathen et

9 Tribu touareg dont s'inspire le nom de l'actuelle province.

10 BALIMA, S.A. *Légendes et histoire des peuples du Burkina Faso*.

11 Ils s'installèrent plus précisément aux alentours de Bossey, village voisin de Beiga.

12 DELMOND, P. Dans la boucle du Niger : Dori, ville peule.

13 BALIMA, S.A., DELMOND, P.

14 Chef de tribu.

15 De tous les groupes ethniques, ce sont les Touareg de la zone nord de l'actuel Burkina Faso qui ont résisté le plus longtemps contre le colonisateur. Plusieurs batailles violentes (dont celle de Diogourou) ont précédé la bataille décisive à la mare de Yomboli, avoisinant la zone actuelle de Kishi Beiga (cf. DELMOND, P. et Kambou-Ferrand, J.M.).

16 KAMBOU-FERRAND, J.M. *Peuples voltaïques et conquête coloniale 1885-1914*.

17 Rive droite de la boucle du Niger.

lullemmeden) étaient maintenus sur la rive gauche du Niger et contrôlés par les postes du fleuve. Il fallait « laisser à N'Djougui les moyens de continuer à faire de l'élevage ... afin de donner une valeur aux pâturages inhabités de cette zone ... tout en le mettant hors d'état de nuire »¹⁸.

Un autre élément de stratégie concernait la libération des tribus serviles (Iklan) et la suppression des droits de prélèvement par les nobles (clauses n°7 et 12), afin d'enlever toute base politique à l'Aménokal et aux nobles Udalen¹⁹. Par ailleurs, la politique coloniale avait pour objectif la séparation géographique des différentes couches de la société touareg et ainsi la destruction de son tissu social et économique. En 1908 par exemple, 83 familles bellah furent séparées des Udalen et installées dans la vallée du Niger²⁰. Une partie des Gaobé, fraction peule et anciens bergers des Touareg, partagés entre les camps, furent placés sous l'autorité de l'amirou (Emir) de Dori et chef du Liptako. D'autres groupes vassaux (par exemple les Dagabe) profitèrent de la situation et quittèrent la zone pour échapper au contrôle des Udalen.

Les Udalen, acceptant mal les clauses de leur soumission, ont finalement conduit la région aux révoltes de 1915-1916. Dans une analyse rétrospective de leur action, les autorités coloniales ont reconnu que la destruction des rapports sociaux traditionnels de la société touareg, qui « obéissait plutôt à un souci d'efficacité du contrôle administratif »²¹, allait à l'encontre des intérêts français. Elles ont déploré, entre autres, la rupture des rapports de complémentarité économique entre maîtres et captifs (« antenne agricole » des éleveurs touareg auprès des tributaires, commerce, artisanat ...). Elles soulignèrent également l'état d'anarchie résultant de la multitude d'intermédiaires parfois peu capables de gouverner et difficiles à gérer par l'Administration.

En outre, le cantonnement des différents groupes dans des zones de pâturage obligatoire ne tenait pas compte de la disparité spatio-temporelle des ressources et la complémentarité des espaces, donc du besoin pour les pasteurs de circuler librement. Puis, les autorités coloniales déplorèrent l'état dégradé des pâturages et consentirent aux différents groupes des dérogations pour exploiter des pâturages hors des limites prescrites. C'était composer avec un état de fait, les pasteurs ayant déjà pris l'habitude de la dérobade pour contourner les prescriptions des autorités et ainsi échapper aux réquisitions des impôts. Nous trouvons ici une des causes de la désorganisation de la gestion des ressources naturelles, déplorée beaucoup plus tard par les populations de Beiga.

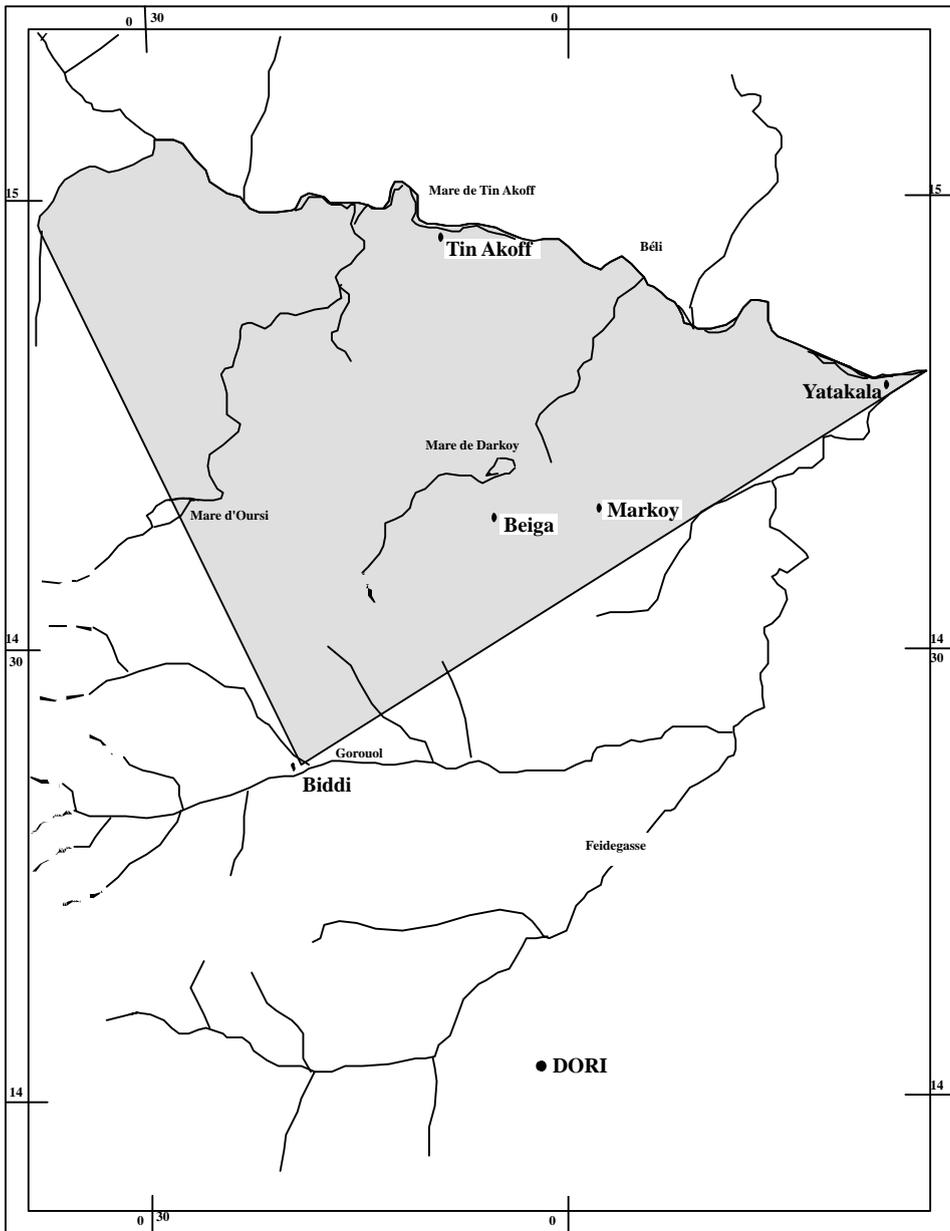
¹⁸ Extraits des rapports coloniaux, cités dans KAMBOU-FERRAND.

¹⁹ La société Touareg traditionnelle est composée d'Imajeghen (nobles), imgahd (vassaux) ineslemen (marabouts) inaden (forgerons) et iklan (dépendants). Les derniers sont aussi appelés Bellah en Songhai.

²⁰ GUIGNARD, E. Faits et modèles de parenté chez les Touareg Udalen de Haute Volta.

²¹ KAMBOU FERRAND, opus cité, p. 360.

Figure 3 : Terrain de parcours accordé à N'Diougui, Aménokal des Touareg Oudalen après sa soumission aux Français



Source : KAMBOU-FERRAND, J.M. Peuples voltaïques et conquête coloniale 1885-1914

L'intérêt des colonisateurs exigeait donc paradoxalement la reconstitution de l'ancienne société touareg. Profitant des révoltes de 1915 et 1916, l'Aménokal (Mohamadin, successeur de Nzuga) fut emprisonné à vie. Par contre son successeur (Felan) fut doté des fonctions administratives d'un « chef de canton de l'Oudalan ». Ne pouvant pas imposer aux Bellah de reconnaître les devoirs ancestraux qui les unissaient aux maîtres, des « arrangements ou conventions, régissant les rapports réciproques entre les deux groupes » ont été proposés. Cette idée n'a jamais pu être mise en œuvre (il n'en existe en tout cas aucun témoignage), les rapports sociaux entre les différentes couches de la société touareg étant trop complexes²². Pour rétablir l'ordre, les Touareg des Udalen auraient été autorisés à « marquer leur l'autorité », ce qui se manifestait habituellement par le prélèvement de bétail, à l'origine des tentatives ultérieures de règlement de comptes. Cet état de dominance réglementée, mais d'équilibre relatif quant à la gestion des ressources naturelles, s'est maintenu pratiquement jusqu'au courant des années 1980.

La période révolutionnaire²³ (1983-1987) dans la même lancée

Dans la zone de Kishi Beiga comme partout ailleurs dans le pays, l'avènement de la révolution de 1983 affecta la cohésion locale par le biais de bouleversements comparables à ceux de la période coloniale. La chefferie traditionnelle fut officiellement supprimée par décret²⁴. Macedewal, qui occupait alors le trône du chef de canton, fut mis hors de ses fonctions. En outre, les CDR (Comité de Défense Révolutionnaire), instance locale du pouvoir mise en place par la révolution et chargée de « débusquer les ennemis de la révolution et d'éveiller la conscience des masses²⁵ », ont approfondi les troubles. Composés de jeunes sujets, nouvellement mis en position de gouverner sans qualification aucune, les CDR étaient connus « pour leur excès de zèle », conduisant « à des dérives au détriment de l'ordre public ».

Ce contexte a permis à certains ressortissants des groupes anciennement dominés, d'accéder à des positions du pouvoir, renforcés par l'esprit d'égalité et d'émancipation qui alimentait la révolution. C'est le cas des Bellah, mais aussi des Mallébé. Ce fut une période de positionnement et de règlements de comptes, dont les effets se font encore sentir aujourd'hui. Par ailleurs, les « Trois Luttes » (lutttes contre les feux de brousse, la divagation des animaux et la coupe abusive du bois), conçues par la révolution comme moyen politique pour combattre la désertification, ont également contribué à l'éclatement de conflits dans la zone à

22 GUIGNARD (cf. opus cité) estime que parmi les Bellah de la zone de l'Oudalan, au moins un quart des captifs étaient affranchis ou de familles issues de mariages mixtes avec des nobles. Ce sont donc des fractions libres, à la limite dépendantes des Imajeheh au même titre que les imghahd, pouvant eux-mêmes posséder des iklan. Par ailleurs, on distingue parmi les iklan, les serviteurs de tente et ceux qui travaillaient comme agriculteurs sur les champs de leur maître.

23 Correspondant à l'époque du président Thomas Sankara.

24 BALIMA, S.A. Légendes et histoire des peuples du Burkina Faso.

25 Idem, p.359.

cette époque. Exécutées plutôt dans un esprit « d'actionnisme » et de représailles militaristes par les CDR que par l'action concertée²⁶, ces mesures ont connu une forte résistance à travers le pays, mettant en évidence l'opposition des forces traditionnelles aux éléments révolutionnaires.

Une rectification sans renouveau : le vide du pouvoir local²⁷

Le tournant de la page dit la « rectification »²⁸ consistait à corriger les « erreurs » commises pendant la révolution : le retour à l'Etat de droit par la suppression des CDR (devenus CR) et « l'instauration des rapports normaux avec les chefs traditionnels²⁹ ». Nous assistons donc à une deuxième réhabilitation de la chefferie de la zone de Beiga, mais sans la suppression de toutes les dispositions antérieures. Il existait désormais deux formes de pouvoir : la représentation étatique³⁰ et la chefferie traditionnelle, avec des fonctions plus au moins distinctes. Pour la zone de Beiga, cette situation se révéla néfaste, sachant que des représentants des deux camps opposés – les Touareg et les Bellah - étaient désormais au pouvoir.

La gestion des ressources naturelles n'était plus une préoccupation à l'ordre du jour, les structures traditionnelles autour de la chefferie ayant été affaiblies et pas réellement remplacées par des outils modernes et adaptés.

Le tableau 1 fait la synthèse de l'évolution du contexte de la gestion des ressources naturelles de Kishi Beiga.

L'Etat et la gestion des ressources naturelles

La « domanialisation » de certaines terres dans les années 60 comptait parmi les premières mesures de l'Etat après l'Indépendance de la Haute Volta, pour mettre la main sur la gestion des ressources. Le flou qui existait sur le statut des terres dites « vacantes » a été levé sans équivoque par la révolution dans les années 80, dans le cadre de la Réforme Agraire Foncière (RAF), qui conférait la propriété exclusive du patrimoine foncier à l'Etat³¹. Le Domaine Foncier National inclut entre autres les terres détenues en vertu des coutumes, ce qui explique aussi partiellement la nécessité d'abroger la chefferie traditionnelle. Désormais, les terres devaient être attribuées par des « autorités compétentes » de l'Etat, sous forme d'un droit de jouissance, avec obligation de « mise en valeur » effective de ces terres. Par ailleurs, la RAF prévoyait la délimitation des zones à vocation pastorale et leur attribution à des groupements devant respecter un cahier des charges.

26 WINKLER, G. Burkina Faso, große Pläne und ihr Scheitern.

27 Epoque correspondant aux premières années de la gouvernance de Blaise COMPAORE.

28 Assassinat de Thomas Sankara.

29 Idem, p. 385.

30 " Délégué, plus tard appelé « Responsable Administratif Villageois (RAV) », qui est généralement nommé par le préfet (en attendant l'application de la décentralisation).

31 THEBAUD, B. Gestion de l'espace et crise pastorale au Sahel.

Tableau 1 : Evolution du contexte : les sources de la désorganisation

Epoque	Contexte	Pouvoir local	GRN à Kishi Beiga
<p>Période précoloniale sous dominance Touareg</p> <p>1827 - 1899</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Epoque féodale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relations de dominance hiérarchisées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forme traditionnelle de concertation et normes sous l'égide du chef. • Complémentarité dans l'exploitation des ressources.
<p>Période coloniale, Phase de la destruction de la société Touareg</p> <p>1899 - 1914</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance directe (par le colon). 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiplication des entités et des chefs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par le cantonnement : chacun chez soi, suppression de la mobilité des troupeaux. • Evolution vers un état d'anarchie.
<p>Période coloniale, Phase de rétablissement de la hiérarchie antérieure</p> <p>1914 - 1960</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance plus indirecte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chef de canton, relais au niveau local (conseillers). 	<ul style="list-style-type: none"> • Tentative de rétablissement de la forme de gestion antérieure, basée sur la complémentarité des espaces, concertation par des structures traditionnelles contrôlées.
<p>Période de l'indépendance, premières décennies</p> <p>1960 - 1983</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance des structures nationales sur les mêmes bases que pendant la période coloniale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Statu quo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Statu quo.
<p>Période révolutionnaire</p> <p>1983 - 1987</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Table rase des structures politiques locales. • Conseil national de révolution Les « Trois Luttes ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Abolition de la chefferie traditionnelle • Comité de défense de la révolution. 	<ul style="list-style-type: none"> • « Règlements de compte ».
<p>Période de « rectification » et retour à l'Etat de droit Depuis 1988</p>	<ul style="list-style-type: none"> • « Démocratisation » du pouvoir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable administratif villageois (RAV). • Réhabilitation (formelle) de la chefferie traditionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • « Vide » législatif entre droits moderne et traditionnel. • Accroissement de l'anarchie.

Depuis son introduction en 1985, le projet de loi a connu plusieurs relectures³² afin d'adapter les textes aux exigences d'une démocratisation évolutive. Il n'a été voté à l'assemblée des députés qu'en 1996 et attend toujours son application. Le texte de loi finalement voté³³ ne couvrait qu'une petite partie des ambitions initiales et reconnaissait parallèlement aux « autorités compétentes » à nouveau la compétence théorique du domaine coutumier dans l'attribution des terres³⁴. Ainsi, cette loi incomplète et difficile à appliquer a créé les conditions favorables à une exploitation des ressources foncières selon le régime de libre accès³⁵. De plus, l'ambiguïté des textes a ouvert la porte à de nombreux acteurs dans l'attribution des terres : préfets, députés, commerçants, etc.³⁶ Cette situation, dont les conséquences furent notables dans la zone de Kishi Beiga, a incité les individus à poursuivre et privilégier leurs propres intérêts aux dépens de l'intérêt collectif.

Dans l'ensemble, la RAF s'inscrit dans une vision du rôle fort de l'Etat et s'appuie sur la logique de l'aménagement du territoire. Celle-ci prévoit des schémas d'aménagement à plusieurs niveaux³⁷, avec comme finalité la détermination de la vocation naturelle des terres, leur délimitation, et leur aménagement suivant les contraintes préalablement établies par des techniciens³⁸. En ce qui concerne le milieu pastoral, cette logique a été appliquée particulièrement au centre sud du pays, avec la création des « zones pastorales » de type fermé, qui ont été attribuées à des groupements de pasteurs « colons ».

Autre « sous-produit » de la RAF, le « Programme National de la Gestion des Terroirs (PNGT) » a été mis en place en 1987 en tant qu'instrument d'application de la RAF, « pour éviter les débordements »³⁹. L'approche préconisée vise un développement rural participatif et de planification du bas vers le haut, donnant un certain pouvoir de décision aux villageois quant à l'affectation des terres et leur gestion. A ce titre, des Commissions Villageoises de la Gestion des Terroirs (CVGT) devaient être créées pour assurer les fonctions d'attribution et de gestion des terres villageoises⁴⁰.

Cette approche a été appliquée dans bon nombre des projets à travers le pays, et très vite les CVGT se sont développées en véritables piliers du développement local. Cependant, les fonctions qui leur ont été assignées par les textes

32 BURKINA FASO, Textes portant réorganisation agraire et foncière, 1991.

33 BURKINA FASO, Loi N° 014/96/ADP portant réorganisation agraire et foncière, mai 1996.

34 Articles 174 et 178 du projet de loi de 1991.

35 THEBAUD, B. Gestion de l'espace et crise pastorale au Sahel, p. 421.

36 BARRY, H. Les conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales au Sahel burkinabé.

37 Niveaux national, régional et provincial.

38 BURKINA FASO, Textes portant réorganisation agraire et foncière.

39 THEBAUD, B., opus cité, p. 421.

40 Article 107 de loi 91.

d'orientation sur la gestion foncière n'étaient guère assurées. Les structures traditionnelles (chef de terre, chef de lignage)⁴¹ conservent un rôle influent. Ainsi, les CVGT sont restées très peu fonctionnelles en raison de leur caractère conjoncturel. Une des difficultés de l'approche CVGT se situe au niveau de l'articulation entre les institutions traditionnelles préexistantes et effectives, et ces institutions imposées de l'extérieur. De plus, les CVGT n'ont aucune base juridique. En effet, les textes de la RAF n'étant pas appliqués, les villages ne sont pas dotés d'une personnalité juridique réelle, ce qui rend difficile l'élaboration de réglementations locales obligatoires pour tous et l'imposition de leur respect par un système de sanctions.

Ainsi, les processus de réforme qui ont successivement vu le jour pendant cette période (y compris la Réforme Agraire Foncière) n'ont pas eu d'impacts positifs notables jusqu'à présent, au niveau rural. Toutefois, une réponse aux problèmes de non-reconnaissance des structures villageoises de gestion foncière pourrait se trouver dans le processus récent de décentralisation rurale, entamé au Burkina Faso depuis 1998, en particulier pour remédier à l'absence de personnalité juridique.⁴² Malheureusement, les différents niveaux de collectivités territoriales ne descendent pas jusqu'au niveau village. Une articulation adéquate entre la RAF et la décentralisation reste toujours à trouver.

Un programme pilote de « l'approche globale » : le Programme Sahel Burkinabé

Le Programme Sahel Burkinabé (PSB) est un programme de lutte contre la désertification qui œuvre pour le développement de la région du Sahel Burkinabé⁴³. Il est issu de la politique nationale élaborée en 1986 à partir de l'analyse des interventions antérieures relatives à la gestion des ressources naturelles et de la stratégie régionale du CILSS⁴⁴, qui repose sur « l'approche globale ». Il est financé par plusieurs bailleurs de fonds dont la République Fédérale d'Allemagne à travers la Coopération Technique (GTZ)⁴⁵.

Après une phase d'appui à la planification régionale et une série d'actions pilotes entre 1989 et 1992, la GTZ lança un projet avec pour vocation principale la mise en œuvre de l'approche Gestion des Terroirs, nouvellement introduite sur le plan national. Il s'agissait notamment de tester l'applicabilité de cette approche dans le contexte du milieu sahélien compte tenu de ses spécificités, notamment son

41 OUEDRAOGO B., OUEDRAOGO, H. Elaboration de l'avant-projet d'arrêté relatif aux CVGT.

42 Textes d'orientation de la décentralisation (TOD).

43 Provinces du Séno, Yaaga, Soum et Oudalan avec une superficie totale de 36.829 km² soit 13, 4 % du territoire national, et une population de 662.129 habitants.

44 Comité Inter-Etat de Lutte contre la Désertification au Sahel.

45 Gesellschaft für technische Zusammenarbeit.

caractère agro-pastoral. Ceci devait se faire dans des villages dits « zone test », qui avaient été préalablement choisis sur la base d'un certain nombre de critères⁴⁶. La démarche du projet, initialement focalisée sur l'élaboration des plans d'aménagement et de gestion (PAGT), a évolué au rythme des expériences et leçons tirées. Elle s'appuyait sur une méthodologie basée sur la photolecture et la détermination de la vocation des sols, ainsi que la planification à long terme de mesures d'aménagement. La relecture de la méthodologie entre 1996 et 1997 a permis de mieux tenir compte des réalités du terrain et d'orienter beaucoup plus l'appui du Projet vers un processus d'apprentissage, à travers une démarche flexible et dynamique, visant l'établissement d'un réel partenariat avec les populations ; une évolution que nous allons examiner à travers l'exemple de Kishi Beiga.

46 Entre autres, les villages retenus ne devaient pas être « éclatés par des conflits internes » (ROCHETTE, R.M. Le Sahel en lutte contre la désertification), pour favoriser l'application facile de l'approche gestion terroir. Nous démontrerons plus tard, comment cette philosophie a conduit à l'échec de départ.

2 Les actions initiales

Le Projet fut lancé en 1991 à Kishi Beiga. Initialement axée sur le seul village de Beiga, l'intervention concerne aujourd'hui une zone de 19 hameaux regroupés dans 3 unités administratives (villages), dont la superficie fut estimée en 1998 à 400 km². Les premières dispositions prises par le Projet dans la zone de Kishi Beiga étaient la mise en place d'une organisation villageoise de Gestion des Terroirs (CVGT), la réalisation d'infrastructures diverses, un début de diagnostic participatif et quelques actions de lutte contre la désertification (diguettes, reboisements, mise en défens). L'évaluation de ces actions a fait ressortir les insuffisances suivantes :

- La non-représentativité de la CVGT et la non-prise en compte de certains groupes, dont les pasteurs transhumants. Cette structure est devenue l'apanage d'une partie de la population, notamment les groupes sédentaires, aux dépens des autres groupes. Le Projet n'a pas pu percer au départ un certain nombre de « mystères » et cerner toute la complexité des rapports entre les divers groupes.
- Certains dysfonctionnements dans la gestion des biens communautaires concernant les unités économiques (banques céréales) et les infrastructures communautaires (pompes, boullis), et une relative anarchie concernant l'utilisation des ressources (mare, cure salée, installation des champs...).

Les facteurs présentés ci-après permettent d'expliquer ce phénomène.

Le problème de leadership

L'absence d'autorité traditionnelle sur place a entraîné un conflit de leadership entre les différentes communautés, aiguïté davantage encore par les circonstances extérieures décrites ci-avant. Depuis la révolution, le pouvoir traditionnel des Touareg était affaibli et avec l'émergence de nouveaux pouvoirs au niveau local, une relation conflictuelle s'installa entre les Mallébé qui se considéraient détenteurs d'un pouvoir traditionnel et les Bellah, anciens CDR et responsables administratifs, qui puisaient leur pouvoir de la période révolutionnaire.

« Chacune de ces communautés tentait de se positionner »⁴⁷ à travers leurs leaders, avec le soutien de leurs « parrains » en ville (techniciens, administration, politiciens). « Il existait des conflits latents susceptibles de se manifester à chaque instant », par exemple à l'occasion d'une intervention extérieure pour l'installation d'infrastructures ou d'aménagements. C'est ainsi que le Projet au départ s'est laissé, à son insu, interpellé par le groupement des Mallébé Macilankobé, qui s'était positionné comme interlocuteur principal de la zone et qui a ainsi tenté de monopoliser l'appui du Projet. Le mécontentement des parties lésées s'est traduit par des sabotages multiples, notamment du côté du camp du délégué Bellah, ce qui explique certains échecs dans les actions entreprises avec le Projet.

La désorganisation de l'espace

Depuis la révolution, le découpage administratif de la zone prêtait à confusion. La zone, caractérisée par des habitats dispersés et l'absence d'agglomérations, a vu s'accumuler une quantité d'entités administratives (villages), dont les membres se sont constitués plutôt par affinité que pour des exigences de fonctionnalité ou appartenance à un terroir commun. Un découpage cohérent n'était guère possible. Ceci fut à l'origine de certaines ambiguïtés, sachant que d'après la définition des « zones tests » initiales, l'intervention du Projet ne concernait qu'un seul de ces villages (Beiga au sens strict).

L'anarchie dans la gestion des ressources

A la fin des sécheresses successives des années 1970-1980, la pression démographique de la zone s'est accrue, non seulement par la croissance de la population autochtone mais aussi par l'immigration⁴⁸ d'un certain nombre de pasteurs. Sachant que bon nombre d'entre eux se sont convertis en agro-pasteurs, ils ont certainement contribué aux défrichements de terres pastorales. Par ailleurs, la population Bellah, qui au départ n'avait pas droit d'être propriétaire de bovins, s'est appropriée un cheptel⁴⁹ au fur et à mesure de son émancipation, contribuant ainsi à l'augmentation de la pression animale. Or, la gestion des ressources pastorales ne connaissait plus de responsable. Le désordre socio-politique décrit ci-avant, auquel s'ajoute les effets cumulés des sécheresses, avaient fini par ôter toute forme de gestion rationnelle de ressources dans cette zone⁵⁰.

Le problème du foncier

Au fil des années, nous avons assisté à de nombreux conflits entre Mallébé et Bellah, entre Mallébé et Peuls, voire même à l'intérieur de chaque groupe, dont

47 BARRY, H. Les conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales au Sahel burkinabé.

48 Nous distinguons ici transhumance et migration : il s'agit ici des groupes qui ont transféré leur « terroir d'attache » dans la zone, c'est-à-dire qui opèrent désormais leurs mouvements de transhumance à partir d'un campement plus au moins fixe, situé à l'intérieur de la zone de Kishi Beiga.

49 BARAL, H. Etude socio-économique pour un programme d'aménagement pastoral dans le nord-ouest de l'Oudalan.

50 KALMOGO, R. Etude de systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales dans la zone de Kishi Beiga.

nous ignorons les causes précises dans la plupart des cas. Ces conflits trouvent cependant souvent leur source dans des problèmes fonciers.

Selon le droit foncier traditionnel, seules les populations « nobles » étaient maîtres de leur terre⁵¹. Celle-ci était la propriété des chefs de clan Touareg, qui eux seuls avaient droit de les attribuer ou les retirer. L'avènement de la révolution, où d'autres acteurs sont entrés en jeu, a occasionné de nombreux litiges entre les ayants droit et les descendants des iklan⁵², comme à Bellagaoudi, terroir avoisinant la zone de Kishi Beiga :

« Le conflit oppose les agriculteurs touareg aux agriculteurs bellah. Un vieux Touareg a eu à l'égard d'une femme bellah des actes de brutalité que la communauté bellah n'a pas du tout appréciés. Ce mécontentement a été manifesté par les mêmes actes de brutalité sur un enfant touareg. Alors la communauté Touareg exigea d'eux la restitution des champs qu'elle leur avait prêtés. Les Touareg affirment leur propriété sur les terres de l'Oudalan qui résulte de la règle du premier occupant. Par conséquent, ils estiment qu'ils sont en droit de réclamer leurs terres à des individus (ou esclaves) qui les mettent en difficulté. Quant aux Bellah, ils soutiennent qu'ils sont propriétaires de ces terres qu'ils ont héritées de leurs parents ou grands-parents. (...) A l'éclatement du conflit, les Touareg ont saisi la police qui n'a pas examiné le litige en leur faveur. Ils ont fait appel au TGI⁵³ de Dori où ils ont obtenu la condamnation des Bellah (3 frères) à restituer les terres litigieuses. »

Un autre type de litige foncier concerne l'immigration récente de pasteurs dans la périphérie de la zone (Peuls Gaobé, Peuls Djelgobé, Dogabé et éleveurs Bellah) qui passent la saison sèche près de la mare de Kishi. Le Projet a été interpellé lorsque les agents se sont adressés aux éleveurs peuls en transhumance à Kishi, pour questionner leur intégration dans les actions de GRN. Les Mallébé revendiquaient l'autorité foncière. Ils considéraient les transhumants comme des « étrangers » et estimaient que le Projet ne pouvait donc pas travailler avec ces derniers sans leur participation et autorisation préalable.

La démarche du Projet

La démarche du Projet à l'origine était fortement influencée par l'esprit « aménagiste » de la RAF. Conçue plutôt pour des terroirs agricoles finis, elle était fermée et rigide, et suivait une logique de systématisation. Ceci ne permit pas de prendre en compte toutes les dimensions du pastoralisme d'un côté et la

51 GUIGNARD, E. Faits et modèles de parenté chez les Touareg Udalen de Haute Volta.

52 BARRY, H., opus cité.

53 Tribunal de Grande Instance.

complexité de la situation socio-ethnique et politique de Kishi Beiga de l'autre⁵⁴. Appliquée à la lettre, l'approche Gestion des Terroirs conduit à l'exclusion des pasteurs, constat appuyé par les observations de nombreux auteurs⁵⁵.

Ainsi, les critères ayant prévalu au moment du choix des villages tests ont fait l'impasse de certaines complexités sur le plan social⁵⁶. L'attention était placée au départ sur l'applicabilité de la démarche Gestion des Terroirs, dans des conditions idéales (population homogène), et non à son adaptabilité aux réalités du Sahel burkinabé. Par ailleurs, les facilitateurs avaient un niveau de compréhension et de maîtrise de l'approche Gestion des Terroirs insuffisante. Encore très récente, la démarche Gestion des Terroirs était perçue comme une panacée et les acteurs de développement manquaient de recul par rapport à sa mise en œuvre.

En outre, le Projet choisit d'approcher les groupes ethniques (« dits socioculturels ») par différentes équipes au cours de la phase pilote⁵⁷, ce qui constitua un frein aux relations de partenariat, nécessaires pour atteindre un consensus au niveau local eu égard les situations conflictuelles d'alors. Le Projet se mettait de ce fait dans une position favorable à son « instrumentalisation » par l'un ou l'autre groupe ethnique pour servir leur cause. En somme, peu de précautions ont été prises pour approcher les populations de la zone. La logique qui sous-tendait la mise en œuvre du Projet ne pouvait pas permettre une évolution vers une gestion concertée et durable des ressources.

54 BANZHAF, M., DRABO, B. Mobilité et Gestion de Terroir - cas du Programme Sahel Burkinabé.

55 MARTY, A. La Gestion des Terroirs et les éleveurs : Un outil d'exclusion ou de négociation ?, TOULMIN, C. Gestion de Terroir, principes, premiers enseignements et conséquences opérationnelles, WINCKLER G. et al. Approche " Gestion de Terroirs " au Sahel, analyse et évolution.

56 ROCHETTE, R.M. Le Sahel en lutte contre la désertification.

57 Une équipe s'occupait des questions « Gestion des Terroirs » avec les populations sédentaires, et une autre était chargée des questions de « gestion pastorale » avec le groupe de pasteurs transhumants récemment immigrés.

3 Le processus de changement

Vu l'échec de l'intervention initiale (1991 - 1994), le Projet, après une pause d'une année, a revu son approche et ses principes d'intervention. La nouvelle stratégie consistait à favoriser une approche davantage orientée sur les entités sociales que sur les unités territoriales. La démarche Gestion des Terroirs, voulue plus ouverte pour favoriser l'apprentissage, a été orientée vers les questions liées à l'accès aux ressources clefs et à leur utilisation. Le rôle du Projet se limitait à faciliter les débats autour de la concertation, au moyen d'outils participatifs⁵⁸ et à travers un processus interactif et itératif de communication avec l'ensemble des groupes et quartiers, sans privilégier les uns ou les autres. Restant ferme sur ces règles du jeu et en mettant l'accent sur la médiation des conflits, le Projet a pu constater l'intégration successive de tous les groupes dans le processus. Il s'agissait d'asseoir une plateforme permettant d'établir un certain équilibre entre toutes les forces et sensibilités présentes, et d'assurer la transparence du Projet afin d'éviter qu'il soit utilisé par un groupe au détriment d'un autre. Une telle structure était nécessaire pour la planification des actions à l'échelle de la zone et pour favoriser la gestion concertée et durable des ressources.

A l'issue de l'établissement de ce mode de partenariat, la population de Kishi Beiga a mis en place un cadre de concertation regroupant tous les différents groupes. Le cadre comprend les représentants d'agro-pasteurs (Touareg, Mallébé, Bellah, Peuls Sillubé et Rimaibé), et de pasteurs⁵⁹ (Peul Gaobé, Djelgobé et Dogabé), des femmes et des jeunes. Chaque quartier, groupe social ou sensibilité y est représenté par des sages. Les éleveurs non-résidents sont représentés par leurs hôtes, à savoir des pasteurs qui appartiennent au cadre de concertation.

58 Voir WATERS-BAYER, A., BAYER, W. Planification avec des pasteurs - MARP et au-delà un compte rendu de méthodes centré sur l'Afrique, et WATERS-BAYER, A. Processus de Réflexion sur les outils de communication pour intégrer les pasteurs dans la gestion des ressources naturelles.

59 En pratique et au sens strict des critères du technicien, il est très difficile de distinguer un pasteur d'un agro-pasteur dans un contexte où il n'existe ni agriculteurs purs, ni éleveurs purs. Pour des raisons purement pratiques, les populations elles-mêmes parlent de pasteurs lorsqu'elles veulent désigner des familles récemment immigrées et avec un certain degré de mobilité. Il convient donc de les considérer comme un groupe socioprofessionnel à part, non pas en référence à l'élevage, mais parce qu'ils risquaient d'être marginalisés dans le cadre de concertation, sachant qu'ils n'étaient pas considérés comme de véritables autochtones.

L'émergence du cadre de concertation

Lors de la planification annuelle des différentes activités proposées par le Projet, la question de la représentativité des responsables de chaque activité a été abordée. Les hommes « orchestres », qui s'étaient déjà impliqués en qualité de « représentants » dans le passé, se sont placés selon leurs « domaines de compétences ». Des discussions ont émergé sur les responsabilités des représentants au sein des activités relatives à la délimitation des couloirs de passage et la « zonification » de l'espace. Certains considéraient que les hommes sélectionnés n'étaient en réalité pas aptes à traiter ces questions et qu'il était nécessaire d'associer des personnes qui avaient jusqu'alors été écartées du processus. C'est ce qui a permis d'associer le groupe des Touareg, ainsi que certains sages d'autres groupes (notamment des pasteurs peuls). L'idée d'un cadre de concertation est née au fur et à mesure de l'évolution de ce processus ainsi déclenché. Un notable Touareg de la zone fut choisi leader du cadre, sachant que seul un Touareg pouvait faire l'unanimité des groupes présents pour diriger ce cadre informel, dont l'objectif est de rapprocher les différentes parties dans un esprit de conciliation et de confiance.

Le cadre de concertation : organisation et fonctionnement

Le cadre de concertation se réunit périodiquement autour des questions d'intérêt commun sous l'instigation de son bureau ou sur demande d'un village ou hameau membre. Les décisions sont prises par consensus et très rarement par vote. Pour les questions majeures, les villages et hameaux statuent d'abord par le biais des assemblées et le consensus est ensuite recherché au niveau du cadre de concertation.

Le travail du cadre consiste à organiser et coordonner les réflexions et actions en matière de développement dans la zone. Il facilite tous les contacts entre la zone et l'extérieur. Il sert donc d'interlocuteur, notamment dans les discussions pour le financement des programmes conçus au niveau local. Il gère également les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles et veille à l'application et au suivi des règles de gestion dont on parlera ultérieurement.

La gestion durable des ressources naturelles supposait l'adhésion d'autres villages et hameaux, ainsi que des groupes qui ne fréquentent la zone que temporairement. Les impératifs de gestion ont été identifiés à l'aide d'outils MARP, tels que le diagramme venn. Parallèlement, certains de ces groupes, attirés par le nouvel esprit d'entente du cadre, firent connaître leur volonté de participer à cet effort de concertation. C'est ce processus d'ensemble qui a permis la reconstitution d'une zone, comprenant dix-neuf hameaux organisés en trois villages administratifs, correspondant à l'ancienne sphère d'influence et d'action de la chefferie touareg de l'Oudalan.

Figure 4 : Configuration du cadre de concertation



Source : Séances d'auto-évaluation du cadre

Le cadre de concertation est resté dynamique et a évolué, suivant un mécanisme interne de contrôle et d'autocritique, avec un appui léger et surtout méthodologique du Projet, notamment :

- La mise en place de quatre pôles de concertation décentralisés⁶⁰, dont la proximité vis-à-vis de la base assure l'efficacité des actions et réduit la lourdeur du travail liée à l'étendue de la zone;
- L'amélioration des circuits de communication grâce à l'élaboration de procès verbaux et la restitution des conclusions des concertations entre les différents groupes. Cette initiative est complétée par la constitution d'une archive à chaque niveau (cadre, pôle, villages et quartier).

⁶⁰ Un pôle regroupe des villages et hameaux géographiquement proches. Ils sont considérés comme des relais décentralisés du cadre de concertation.

4 Les acquis du cadre de concertation

Résolution de certains conflits

Le cadre de concertation a donné priorité à la résolution des conflits et a ainsi fondé sa raison d'être et sa crédibilité auprès des populations. Il a pu régler les conflits entre les transhumants peuls et les agro-pasteurs mallébé et bellah concernant la gestion des infrastructures telles que les pompes hydrauliques, qui empêchaient le rapprochement de ces groupes. De plus, il a réussi à mettre en place un système de règlement à l'amiable des disputes concernant les dégâts de champs. Bon nombre des conflits latents ont été résolus. Peu connus du Projet, ceux-ci reposaient sur la position contestée de certaines personnes ou sur d'anciennes rivalités, et constituaient de sérieux obstacles au développement de la zone. Même les problèmes des fonds de roulement détournés, antérieurement mis à disposition des populations et « disparus » dans des circonstances obscures, ont pu être résolus.

L'auto-planification des actions de développement et l'appropriation d'une vision à long terme

Aujourd'hui la planification des actions est conduite sous l'impulsion du cadre de concertation et facilitée d'une part par les paysans planificateurs formés par le Projet, et d'autre part, par le renforcement du dispositif organisationnel à travers la création des pôles. Cette planification joue un rôle déterminant pour l'atteinte des objectifs à long terme que les populations se sont assignés en matière de gestion des ressources naturelles.

Le développement des compétences de négociation

Condition clé pour une plus grande autonomie du cadre, cette compétence a été développée à travers un forum de négociation avec les partenaires techniques et financiers. Une telle initiative permet de mobiliser les ressources pour la mise en œuvre des micro-projets relatifs à la protection des ressources naturelles et aux questions socio-économiques. L'approche, qui est en train de prendre un essor au niveau du pays, a trouvé un champ fertile à Kishi Beiga. En moins de trois ans, les populations se sont appropriées cet outil. Grâce à son efficacité, beaucoup plus de synergies se sont dégagées, notamment entre partenaires techniques et financiers

(cf. Chap.5) dans l'accompagnement des initiatives locales. Il prédispose les populations au nouveau type de partenariat qui devra s'établir entre les futures collectivités locales prévues par la décentralisation et les partenaires au développement.

L'élaboration des règles relatives à la gestion des ressources naturelles.

Dès la première année après la reprise du Projet, le cadre de concertation a élaboré certaines règles d'utilisation des ressources telles que les pâturages post-récoltes⁶¹, le bouli, les cure salées, ainsi que certaines règles relatives à la protection des arbres et des points d'eau naturels.

Les normes collectives en vigueur visent à donner aux utilisateurs des ressources naturelles un cadre au sein duquel une cohabitation non conflictuelle peut s'établir entre les différents groupes de la zone. Elles s'attachent à sauvegarder l'environnement, en empêchant par exemple l'installation anarchique de campements sur des terrains sensibles, souvent source de dégradation (notamment l'installation des campements aux alentours des mares, responsable en partie de leur ensablement). Ces règles pourraient être élargies pour traiter de l'utilisation rotative des ressources pastorales et protéger les initiatives d'aménagement sur le terrain.

Le suivi et l'application des règles sont assurés par le bureau du cadre de concertation, les comités de pôles et les représentants de chaque hameau/quartier. La résolution des litiges est d'abord recherchée par le biais d'un accord à l'amiable. Ce n'est qu'en cas d'échec que ceux-ci sont portés devant les autorités judiciaires compétentes qui appliquent les sanctions prévues à cet effet par la loi. Une convention locale, que les populations et le préfet du département ont récemment signée, confère un cadre formel à ce dispositif⁶². Néanmoins, il faut noter que ces règles ont un statut plus au moins dynamique dans la mesure où elles sont évaluées régulièrement par le cadre de concertation et les partenaires au développement, y compris les autorités locales.

En somme, en de moins de trois ans, l'établissement du cadre de concertation de Kishi Beiga a permis de créer un climat d'entente essentiel au développement de la zone, dans lequel la défense de l'intérêt collectif prime sur les revendications individuelles. Ce processus est résumé dans le Tableau 2.

61 Par exemple, déterminer la date du début et de fin de la garde obligatoire des animaux permet de préserver les champs contre les dégâts. On observe une baisse sensible des conflits concernant les dégâts de cultures depuis l'application cette disposition très bien respectée.

62 Cf. Règlement intérieur de la zone de Kishi Beiga pour la gestion des ressources naturelles du 2 août 1999.

Tableau-2 : Récapitulatif des pas franchis dans le cadre de la gestion concertée des ressources naturelles dans la zone de Kishi Beiga

Pas franchis	Année	Contenu	Appui et rôle du Projet	Changements qualitatifs
Reprise de la collaboration	1995	<ul style="list-style-type: none"> Dialogue sur le scénario de la reprise de collaboration avec l'ensemble les forces présentes et connues. 	<ul style="list-style-type: none"> Expression ferme de quelques principes de travail et règles du jeu (neutralité, respect des engagements pris, transparence). 	<ul style="list-style-type: none"> Disposition à collaborer et à faire table rase sur le passé.
Phase de réflexion et de remise en cause	1995	<ul style="list-style-type: none"> Etablissement d'une plate-forme d'échange entre les différents groupes au niveau de la zone. Processus de diagnostic et début de réconciliation des différents intérêts en jeu. 	<ul style="list-style-type: none"> A suscité la réflexion sur des questions clés. A facilité la planification à l'aide d'outils adaptés à la zone. Médiation pour certaines questions pendantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Résolution de certains conflits. Intérêt manifeste pour la recherche de la paix. Redéfinition des structures de gestion des unités économiques et reconstitution de leurs fonds.
Concrétisation de l'idée d'une plate-forme de concertation	1996	<ul style="list-style-type: none"> Discussion sur les compétences et responsabilités en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles. Constitution d'un comité des sages, s'inspirant d'une ancienne forme de concertation. 	<ul style="list-style-type: none"> A facilité la tenue et la conduite des réunions. A développé de plus en plus son rôle d'accompagnateur du processus. 	<ul style="list-style-type: none"> Accord sur les objectifs organisationnels. Prise d'initiatives des producteurs dans la conduite du processus.
Vers la maturité du cadre de concertation	1996 - à - 1997	<ul style="list-style-type: none"> Réflexions sur les conditions/critères de viabilité d'une organisation. Opérationnalisation du cadre. Clarification des critères d'adhésion. Mise en place des pôles comme relais entre la base et le cadre de concertation. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise à disposition sur demande d'un outillage approprié de diagnostic et d'auto-évaluation du fonctionnement du cadre. 	<ul style="list-style-type: none"> Processus auto-entretenu. Nouvelles adhésions. La gestion de proximité renforce la participation des producteurs à la base. Impact sur le niveau et la qualité des réalisations.
Formalisation du cadre réglementaire	1998 - à - 1999	<ul style="list-style-type: none"> Réhabilitation de certaines règles. Elaboration des nouvelles règles. Adoption et reconnaissance du règlement intérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitation des échanges avec les structures administratives et autorités judiciaires. Appui par un juriste, traduction des textes. 	<ul style="list-style-type: none"> Le cadre de concertation devient un véritable interlocuteur pour la zone. L'intérêt commun pour la GRN prime sur les intérêts individuels.

5 Les facteurs de réussite

Des bonnes portes d'entrée

Les initiatives de médiation sur certaines questions telles que les conflits concernant les infrastructures hydrauliques (pompes) ont permis de débloquer la situation et de démarrer le processus de concertation. Cela confirme la thèse de Behnke (1994) sur l'approche « gestion des ressources clefs » (*focal point management*), où l'attention est portée sur les points essentiels de la gestion (l'accès) et beaucoup moins sur la clarification des droits de propriété. Cette approche permet de développer des pratiques foncières locales qui encouragent l'utilisation des ressources communautaires, sans exiger un contrôle strict des limites du terroir.

Disposition à valoriser les réalités historiques, sociales et culturelles

Dans le contexte de Beiga, où des conflits et rivalités opposaient la plupart des groupes ethniques, le défi majeur consistait à créer un espace au sein duquel tous les acteurs, non seulement acceptent de participer, mais aussi se tolèrent mutuellement et s'expriment selon leurs intérêts et sensibilités. Les toutes premières réflexions sur l'histoire de la zone et les rapports entre les groupes ont permis d'aboutir à la mise en place d'une plate-forme d'expression. Celle-ci est à l'image de l'ancienne institution qui réglementait l'accès aux ressources naturelles de la zone. Le courage avec lequel les populations ont accepté d'analyser leurs situations passées et actuelles a permis aux différents acteurs de trouver une solution aux tensions qui rendaient la cohabitation très difficile.

On peut alors se demander pourquoi les populations ont-elles « attendu » la mise en œuvre d'une intervention extérieure pour envisager de telles actions. Le manque de prise d'initiative antérieurement au Projet pour la résolution de ces conflits et des problèmes liés à l'exploitation des ressources naturelles s'explique en partie par les habitudes des populations en matière d'exercice du pouvoir, la question de l'honneur et l'imbrication des conflits locaux, d'intérêts cachés, avec des questions d'ordre politique dépassant l'échelle du village. Le travail de médiation apporté par une tierce personne, neutre et de confiance, semble avoir été le catalyseur du processus de concertation.

Des animateurs pour faciliter le processus de concertation

L'animation d'un tel processus requiert beaucoup d'aptitudes et de préalables, tels qu'une parfaite connaissance du milieu et une bonne maîtrise de la langue. Le « dérapage » de la première phase du Projet s'explique en grande partie par la non-prise en compte des réalités politiques et socio-ethniques, due à la méconnaissance de ce milieu. De plus, l'animateur doit posséder des aptitudes en communication, avoir une certaine capacité d'écoute et se mettre au même niveau que les producteurs. Les animateurs, choisis à dessein pour accompagner ce processus, ont su faciliter les réflexions et actions tant au niveau des sous-groupes qu'au sein de la plate-forme de concertation. Le principe de base étant de favoriser la réflexion, la formulation d'idées et la prise d'initiatives au niveau de producteurs pour répondre aux défis qui se présentent à eux. L'animateur doit pouvoir se placer en dehors de l'action et intervenir selon le besoin réel d'appui ou sur demande expresse des populations.

Une interaction active avec les populations

Le travail interactif en ce qui concerne l'auto-évaluation du cadre de concertation permet au Projet d'évoluer avec le groupe et de susciter un dynamisme au-delà des réunions organisées. Cette approche de recherche-action permanente par les acteurs locaux est essentielle, comme l'a démontré Hendrickson⁶³, pour avancer dans la gestion des conflits concernant les ressources naturelles. Le rôle de catalyseur qu'a tenu le Projet, par le biais des animateurs, a laissé une grande latitude aux producteurs, leur permettant de développer le processus par eux-mêmes. Ceci garantit la durabilité de l'institution qui devrait continuer à bien fonctionner lorsque le Projet se retirera.

Le recours à des personnes ressources locales

La prise de décisions importantes au niveau des groupes repose invariablement sur des leaders qui jouissent d'une notoriété et du respect des communautés de la zone. En particulier, le leader du groupe touareg a véritablement donné une impulsion au processus de concertation. De par son ancien rôle dans l'exercice du pouvoir local, il a su rapprocher les différentes ethnies. Il n'a cependant pas le même pouvoir qu'autrefois⁶⁴ ; le contraire jouerait défavorablement sur la cohésion à terme du cadre, sachant que les relations d'asservissement qui existaient alors entre certains groupes sont aujourd'hui révolues. La pression exercée par ce leader touareg est exclusivement d'ordre moral.

63 HENDRICKSON : *Appui au renforcement des capacités locales dans la gestion des conflits liés aux ressources pastorales au Sahel.*

64 Notons que le président du cadre de concertation n'est pas le chef de canton (Aménokal des Udalen), il ne s'agit que d'un notable issu de la zone de Kishi Beiga. L'actuel chef de canton est un ancien militaire, assez détaché de sa zone d'origine de Beiga, qui a choisi de résider à Gorom-Gorom pour jouer le rôle que la société moderne lui a assigné. Il n'est donc impliqué dans le cadre de concertation de Kishi Beiga qu'à titre de soutien moral.

L'acceptabilité de ce leader, qui n'est à priori pas évidante, peut se comprendre aussi par le rôle traditionnel que joue la chefferie touareg : le rôle d'un *Aménokal*, comme tout autre notable dans la société touareg, ne s'apparente pas à l'exercice d'un pouvoir autoritaire, tel que l'on pourrait se le représenter d'après le passé guerrier des Touareg. Guignard⁶⁵ estime que *l'Aménokal* serait au centre de gravité de sa tribu plutôt qu'à sa tête. Ainsi, l'autorité de *l'Aménokal* puise sa légitimité dans la mutualité : « Celui-là qui subit l'apparente autorité du chef est aussi celui que la met en place, le pouvoir étant alors nécessairement associé à la recherche d'un consensus »⁶⁶. Il s'agit donc d'une forme de leadership qui peut correspondre aux besoins du cadre de concertation d'aujourd'hui.

L'esprit de partenariat entre intervenants

L'interaction réussie avec les populations n'aurait pas pu se faire sans concertation à un autre niveau - celui des partenaires de développement techniques et financiers. Si l'on a longtemps assisté à des situations de concurrence, peu favorables à des interventions cohérentes, la cellule départementale⁶⁷ de concertation des partenaires techniques et financiers (CDC) de la zone a marqué un tournant décisif dans l'accompagnement des initiatives des populations. Initialement, les CDC ont été créées en tant que structures décentralisées pour « l'opérationnalisation » de la démarche GT, c'est-à-dire pour organiser le travail à faire entre les agents du Projet et les membres des services techniques, avec lesquels le Projet collaborait⁶⁸.

La principale insuffisance du Projet dans sa première phase résultait du fait que les agents membres étaient perçus comme des prestataires de service, changeant leurs discours en fonction du commanditaire de la prestation. L'auto-évaluation a permis sa réorientation vers un forum de partenaires placés sur un pied d'égalité, ayant des vocations propres, mais certains principes communs. Ceci a beaucoup facilité la cohérence dans le discours envers les populations et évité le double emploi des ressources. L'animation de cette cellule, antérieurement assumée par le Projet, est organisée de façon rotative. Cet esprit d'ouverture a permis d'intéresser d'autres partenaires, techniques aussi bien que financiers, pour dégager les synergies nécessaires à l'accompagnement des initiatives des populations. Conjugée au développement d'une culture de négociation, cette cellule joue un rôle déterminant dans la réussite d'une collaboration avec la population de Kishi Beiga.

65 GUIGNARD, E., *Faits et modèles de parenté chez les Touareg Udalen de Haute Volta*.

66 Ibid, p. 24.

67 Elle regroupe le projet, les services techniques étatiques et les ONGs intervenant dans la zone de Beiga.

68 Services de l'élevage, de l'agriculture, des eaux et forêts, et de l'organisation du monde rural.

Défis à venir

6

Ce processus, jugé relativement concluant par l'ensemble des acteurs, constitue une première dans la région. A bien des égards, il a inspiré l'équipe du Projet dans ses autres zones d'intervention ainsi que certains partenaires au développement.

Pour les producteurs de la zone de Kishi Beiga, la paix sociale (baisse du nombre de conflits) et le développement de la zone resteront fortement tributaires du bon fonctionnement de ce cadre. Dans l'avenir, cette institution compte jouer un rôle actif⁶⁹ au sein des organes qui seront mis en place dans le cadre de la décentralisation. Cependant un certain nombre de difficultés subsistent. Elles peuvent se résumer à travers les deux questions suivantes :

- Comment renforcer la cohésion précaire entre les différents groupes ?
- Comment obtenir la validation juridique du cadre de concertation et des règles de gestion élaborées par celui-ci ?

Nous sommes conscients que la paix sociale et l'entente, qui semblent être acquises actuellement dans la zone de Kishi Beiga, reposent encore sur des bases assez précaires, vu les réalités socio-politiques de la région. De nombreuses rancunes, alimentées par l'extérieur, peuvent persister, surgir à la première occasion et remettre en cause les acquis obtenus. Il s'agit donc, pour le Projet, d'œuvrer afin de renforcer l'esprit auto-critique au sein du cadre et d'élargir ainsi les possibilités de contestation nécessaires pour prévenir les « dérapages ».

Aussi la viabilité de la plate-forme de développement et de toutes les dispositions décrites ci-avant, sera toujours tributaire de la stabilité et d'une bonne orientation de la politique du pays en matière de développement rural et de décentralisation. Nous avons déjà évoqué précédemment l'inadaptation des lois afférentes à la gestion des ressources naturelles par rapport aux réalités du terrain. Le cadre de concertation, avec ses structures décentralisées de planification et la mise en œuvre d'actions spécifiques, est issu d'une démarche expérimentale tout à fait conforme

⁶⁹ En effet, d'après les informations disponibles à ce sujet, les textes de la décentralisation réserveraient une certaine marge de manœuvre à ce genre d'institution locale.

aux volontés politiques nationales concernant la « responsabilisation » des populations dans la gestion des ressources naturelles. Cet objectif est clairement exprimé dans l'approche participative, la décentralisation et les dispositions de la Convention sur la Lutte Contre la Désertification telles que la promotion des savoirs locaux⁷⁰. Pourtant, les dispositions législatives sont en « déphasage » par rapport à cette démarche. Elles ne reconnaissent pas la personnalité morale de l'entité territoriale que représente la zone de Kishi Beiga, condition nécessaire à l'application des règles et des sanctions en cas d'infractions. Tout appui futur au processus de concertation devra apporter une solution à ces questions essentielles.

70 OUEDRAOGO, H. *Appui à l'élaboration des règles internes de gestion des ressources naturelles à Beiga.*

Références bibliographiques

- BALIMA, S.A. *Légendes et histoire des peuples du Burkina Faso*. Paris : Salfon-Albert Balima, 1996. 403 p. ISBN 2-86950-290-7.
- BANZHAF M., DRABO B. Mobilité et gestion de terroir - cas du Programme Sahel Burkinabé. In : *Vieh & Fisch*, Eschborn : GTZ, 1996
- BARAL, H. *Etude socio-économique pour un programme d'aménagement pastoral dans le nord-ouest de l'Oudalan*. Ouagadougou : ORSTOM 1970
- BARRY, H. *Les conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales au Sahel Burkinabé*, Rapport d'étude. Dori : PSB-GTZ/PSB-Pays Bas/PRASET : 1996
- BEHNKE R.H. 1994. Natural resource management in pastoral Africa. In : *Pastoral Development in Africa. Proceedings of the first technical consultation of donor and international development agencies en Dec. 1995, Paris*. New York : UNSO/UNDP, 1995
- BURKINA FASO, *Textes portant réorganisation agraire et foncière*. Ouagadougou, juin 1991
- BURKINA FASO, *Loi N° 014/96/ADP portant réorganisation agraire et foncière*. Ouagadougou, mai 1996
- DELMOND, P. Dans la boucle du Niger : Dori, ville peule. IN : *Mélanges ethnologiques, mémoires de l'Institut français d'Afrique noire*. Dakar : IFAN 1953.
- DIALLO I., G. *Evolution des systèmes de production et de l'organisation de l'espace dans la zone d'intervention du PSB/GTZ*. Rapport d'étude Dori : PSB/GTZ, 1997.
- GTZ. *Landnutzungsplanung, Strategien, Instrumente, Methoden.* « Anhang 4 Anmerkungen zu Landnutzungskonflikten am Beispiel der mobilen Viehhaltung. Eschborn : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn 1995
- GUIGNARD, E. *Faits et modèles de parenté chez les Touareg Udalen de Haute Volta*. Paris : Harmattan 1984, 259.p. ISBN : 2-85802-397-X
- HENDRICKSON, D. *Appui au renforcement des capacités locales dans la gestion des conflits liés aux ressources pastorales au Sahel: une revue de littérature*. London and Eschborn : IIED/GTZ, 1997
- KALMOGO, R. *Etude de systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales dans la zone de Kishi Beiga*. Dori Burkina Faso : PSB /GTZ 1997
- KAMBOU, B. *Etude sur la gestion alternative des conflits. Résultats des enquêtes dans la zone d'intervention du PSB-GTZ*. Rapport. Dori : PSB-GTZ, 1997
- KAMBOU-FERRAND, J.,M. *Peuples voltaïques et conquête coloniale 1885-1914*, Burkina Faso : Edition Harmattan, 1993. 480 p. ISBN 2-7384-1573-3.

- MARTY, A. *La Gestion des Terroirs et les éleveurs : Un outil d'exclusion ou de négociation?* Revue Tiers Monde T XXXIV N° 134. 1993
- OUEDRAOGO, H. *Appui à l'élaboration des règles internes de gestion des ressources naturelles à Beiga*. Rapport d'étude. Dori : PSB/GTZ 1999
- OUEDRAOGO B., OUEDRAOGO, H. *Elaboration de l'avant projet d'arrêté relatif aux CVGT*. Rapport Provisoire. Document non publié. Burkina Faso : Ministère de l'agriculture, Programme national de Gestion des Terroirs, mai 1999.
- PSB-GTZ, *Règlement intérieur de la zone de Kishi Beiga pour la gestion des ressources naturelles du 2 août 1999*.
- ROCHETTE, R.M. (ed.) *Le Sahel en lutte contre la désertification. Leçons d'expériences*. CILLS, Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel. Weikersheim : Markgraf, 1989.
- THEBAUD, B. *Gestion de l'espace et crise pastorale au Sahel. Etude comparative du Niger oriental et du Yagha burkinabè*. Thèse de doctorat : Ecole des Hautes Etudes en Science Sociales (EHESS) Paris : 1999.
- TOULMIN C. *Gestion de terroir, principes, premiers enseignements et conséquences opérationnelles*. London : BNUS, 1993.
- WATERS-BAYER A. et BAYER W. *Planification avec des pasteurs - MARP et au-delà un compte rendu de méthodes centrées sur l'Afrique*. Eschborn :GTZ Division 44, 1995
- WATERS-BAYER A. *Processus de Réflexion sur les outils de communication pour intégrer les pasteurs dans la gestion des ressources naturelles*. Etude PSB/GTZ. Dori 1996
- WINCKLER G, ROCHETTE R M, REIJ C, TOULMIN, C, TOÉ E. *Approche « Gestion des Terroirs » au Sahel, analyse et évolution.* Rapport de mission. Paris : OECD/CILSS/CdS, 1995.
- WINKLER, G. Burkina Faso, große Pläne und ihr Scheitern. In : *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 5/1989.

