

Mise en œuvre d'opérations foncières et démarche participative : pratiques comparées Nord-Cameroun et Ouest du Burkina Faso

État des lieux en 2008, rapport de synthèse

Coordination : Aboubakar Moussa, Christine Raimond, Saïdou Sanou, Bernard Tallet

Études de terrain : Carole Breton et Abouya Alhadji pour le Nord-Cameroun,
Alexis Gonin et Souleymane Traoré pour l'Ouest du Burkina Faso



UMR 8586
Paris 1, Paris IV, Paris 7
CNRS, EPHE, IRD

Juin 2010

Étude réalisée dans le cadre
du volet recherche du projet mobilisateur
« Appui à l'élaboration des politiques foncières »

Table des matières

AVERTISSEMENT.....	4
RÉSUMÉ.....	5
Introduction	7
Déroulement de l'étude et présentation de la méthodologie	8
I. PARTIE 1 : PRÉSENTATION DU CADRE DE L'ÉTUDE.....	11
1. Deux régions cotonnières aux caractéristiques voisines	11
2. Les interventions dans le Nord-Cameroun.....	12
2.1 Le projet NEB : la difficile émergence de la question foncière.....	12
2.2 La génération des projets centrés sur la gestion de terroirs	14
2.3 Le Programme de développement local (PDOB), ou la tentative de mise en place d'une gestion administrative des ressources naturelles.....	16
3. Les interventions dans l'Ouest du Burkina Faso.....	18
3.1 Le Projet coton Ouest-Volta (PCOV) et le boom cotonnier au Burkina Faso.....	19
3.2 Du CARC au CEZIET... vers l'intensification de l'élevage ?.....	20
3.3 Le programme test de gestion des terroirs : une approche novatrice mais jugée délicate !	21
3.4 De la gestion des terroirs à l'évitement de la question foncière	23
4. Le choix des opérations d'intervention dans le Nord-Cameroun et dans l'Ouest du Burkina Faso, l'OPSF	24
4.1 Nord-Cameroun	24
4.2 Au Burkina Faso, le lancement d'une opération de sécurisation foncière.....	27
5. Conclusion : les axes de travail	31
II. PARTIE 2 : DÉMARCHES DE SÉCURISATION FONCIÈRE PASSÉES ET EN COURS	33
1. Introduction	33
2. Le besoin de formalisation des transactions foncières	33
2.1 Le diagnostic de l'insécurité foncière à Padéma (Burkina Faso)	34
2.2 La démarche de contractualisation foncière à Padéma	42
2.3 Analyse des acquis et limites du processus de formalisation	46
2.4 Dans le Nord-Cameroun, des réalités encore occultées.....	49

3.	La sécurisation des ressources communes	56
3.1	La gestion des pâturages dans le Nord-Cameroun.....	57
3.2	La mise en place des comités de gestion, les limites de la représentation des catégories d'acteurs	63
3.3	La relance des aménagements pastoraux à Padéma.....	66
3.4	La situation des zones forestières dans le Nord-Cameroun.....	73
4.	De nouvelles perspectives avec l'émergence des communes	77
4.1	L'appui aux communes par le PDOB au Cameroun.....	78
4.2	Une expérience trop récente au Burkina.....	79
5.	Conclusion.....	80
III.	PARTIE 3 : LES APPROCHES PARTICIPATIVES EN DÉBAT.....	81
1.	Introduction	81
2.	Les structures de représentation de la population	82
2.1	Les comités spécifiques dans le Nord-Cameroun.....	82
2.2	Les structures informelles de discussion à Padéma.....	86
3.	Les questions soulevées par l'approche participative	90
3.1	Les difficultés du processus participatif	90
3.2	Circulation de l'information et implications des populations.....	95
4.	Discussion : des faiblesses évidentes	97
4.1	Les marges d'initiative des populations.....	98
4.2	La dépendance envers la structure projet.....	99
4.3	Rôle de l'État	101
IV.	CONCLUSION : DE NOUVELLES PISTES	105
1.	Approche participative et jeux d'acteurs à l'échelle locale.....	105
2.	Rôle d'encadrement et d'accompagnement des projets	106
3.	Besoin de clarification des politiques publiques	107
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	111
	ANNEXES.....	113
	Annexe 1 - Outils de formalisation des accords fonciers (département de Padéma)	114
	Annexe 2 - Documents de gestion locale (Cameroun)	118

AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du volet dit « recherche » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », financé par l'Agence française de développement, et mis en œuvre sous l'égide du Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française.

Ce volet « recherche » vise à approfondir les connaissances, à travers des travaux empiriques menés par des équipes de recherches du Nord et du Sud, sur deux thèmes :

- dynamiques et transactions foncières : formes concrètes des transactions, acteurs en jeu, modes de régulation, impact économique et social.
- les processus d'élaboration des politiques foncières : enjeux politiques et économiques, jeux d'acteurs, lobbies et négociations formelles et informelles, rôle effectif de la recherche et de l'expertise, etc.

Les rapports issus de ces travaux sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » : <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche>

RÉSUMÉ

Dans le cadre de l'étude sur *les processus d'élaboration des politiques foncières. Nature et dynamiques des jeux d'acteurs*, le rapport de synthèse présente les résultats des travaux de terrain qui ont conduit à évaluer des expériences en cours de projets fonciers dans deux pays sous l'angle de l'implication des populations locales ; les objectifs initiaux consistaient à capitaliser ces expériences, avec une double finalité : évaluer les expériences conduites dans deux régions aux caractéristiques comparables, et sur la base de cette approche comparative associant chercheurs et experts engagés dans les projets de proposer des améliorations pour les stratégies opérationnelles. Très clairement, l'étude s'inscrit dans une approche compréhensive des ambiguïtés et limites des formes actuelles d'implication des populations locales dans les projets fonciers mis en œuvre ; il s'agira de décrypter les contenus de la participation de la « société civile » à la définition, mise en œuvre des organes locaux de concertation, des codes locaux de gestion et d'usage de la terre et des ressources naturelles.

Les travaux menés apportent de nouvelles données empiriques sur les spécificités des trajectoires régionales dans les zones cotonnières de l'Afrique soudanienne en matière de gestion des ressources naturelles. La mise en évidence de la diversité des modes d'appropriation et l'observation des expériences de construction d'instances légitimes aux yeux de la population et reconnues par l'État, chargées de définir les règles et d'arbitrer les conflits, participent à l'élaboration du cadre qui définit les politiques publiques et dans lequel doivent s'exercer les opérations de développement. En recherchant le dispositif réglementaire le plus adéquat pour faciliter une mise en valeur durable, cette étude s'inscrit dans la continuité des travaux de P. Lavigne Delville : « *Plus qu'une intervention normative de l'État, la solution [pour la sécurisation foncière] tient dans la mise en place de systèmes de négociation et d'arbitrage, accompagnant, en fonction des histoires locales, l'adaptation des droits* » (1998, p.33).

Le choix d'une approche comparative a reposé sur la volonté de confronter le regard de chercheurs et d'experts autour de la difficile mise en œuvre des approches foncières au sein des projets de développement rural. Il a semblé important de croiser approche nationale et pratiques locales ; d'où le choix de deux pays différents et de deux régions aux caractéristiques comparables, l'une dans l'Ouest du Burkina Faso (région de Bobo-Dioulasso), l'autre au Nord-Cameroun (région de Garoua). Il s'agit de deux zones de forte croissance démographique car appartenant à des espaces d'accueil et d'installation de migrants. La réflexion est donc centrée sur les dynamiques spécifiques aux zones de colonisation agricole (contenu des accords fonciers lors de l'installation des migrants, évolutions et adaptations des accords initiaux avec le temps. Ce sont aussi deux zones de forts changements économiques, correspondant à des espaces de production cotonnière et d'excédents agricoles ; les changements techniques (adoption de la culture attelée par exemple) et économiques ont des implications en termes d'usage des ressources foncières majeures et d'interrogations sur la reproductibilité à moyen et long termes des systèmes actuels de production ; dans ces deux zones, la place et le devenir des activités d'élevage soulèvent de multiples questions : relations agriculture/élevage, devenir des aires pastorales, codification de l'accès aux ressources...

Ces deux ensembles régionaux ont connu plusieurs interventions publiques, notamment sous forme de projets de développement. La succession dans le temps des interventions est similaire : génération de projets centrés sur l'amélioration de la production (PDAOV, Projet de développement agricole Ouest-Volta, projets Nord-Est Bénoué et Sud-Est Bénoué), puis génération des projets GT, gestion des terroirs (PDRI/HKM, Projet de développement rural intégré Houet, Kossi, Mouhoun au Burkina; DPGT, Projet de développement paysannal et de gestion des terroirs, dans le Grand Nord-Cameroun ; projet PAGTV, Projet d'aménagement et de gestion des terroirs villageois à Mayo Oulo - Guider) et enfin la mise en œuvre récente d'opérations pilote foncières (Opération pilote de sécurisation foncière à Padéma ; Projet GESEP de gestion et de sécurisation des espaces pastoraux ; ESA I, Projet Eau-Sol-Arbre ; composante foncière du PDOB, Projet de développement de l'Ouest-Bénoué).

Les analyses présentées dans ce rapport portent essentiellement sur deux expériences récentes :

- les entretiens réalisés dans le lamidat de Touroua, qui a connu des interventions successives de projets : Développement paysannal et gestion des terroirs (DPGT), Eau-Sol-Arbre (ESA) et Programme de développement de l'Ouest-Bénoué (PODB). Dans leurs opérations de sécurisation foncière des ressources naturelles, ces projets ont conduit les agriculteurs et les éleveurs à négocier des règles d'accès et à créer des espaces sécurisés (pâturages, forêts, pistes à bétail) gérés par des comités composés de représentants des usagers. Ces actions apparaissent positives sur le court terme (durée du projet), et permettent de résoudre des conflits ponctuels entre agriculteurs et éleveurs. Ainsi, face à la progression des parcelles cultivées dans les pâturages du lawanat de Borongo où le cheptel est important, le projet ESA a organisé une plateforme de négociation entre agriculteurs et éleveurs. Elle a abouti à la rédaction d'une charte des usagers et à la délimitation d'une zone de pâturage sécurisée. Une démarche similaire a été suivie par le PDOB pour réguler l'accès à la forêt communautaire de Koza II et l'accord a été validé par un arrêté préfectoral. Cependant, après la clôture des projets de développement, le manque de financement, de formation et d'encadrement des comités mis en place limite le fonctionnement de ces structures de gestion. Cette situation pose la question de la légitimité de ces structures (implication, participation et représentativité). Mais elle souligne aussi la nécessité d'une action suivie à plus long terme et intégrée dans une politique régionale d'aménagement du territoire ;
- l'OPSF (Opération pilote de sécurisation foncière) conduite dans le département de Padéma au sein de la vieille zone de colonisation agricole de la région ouest du Burkina Faso sert de cadre à l'examen des processus de formalisation des transactions foncières sous deux angles principaux : diagnostic de l'insécurité foncière et démarche de contractualisation foncière. Les entretiens ont porté sur la démarche de sécurisation foncière menée par la structure projet, en particulier sur le fonctionnement des groupes de discussion, et les propositions de contenu de nouveaux accords fonciers cherchant à faire évoluer les rapports autochtones/migrants sur les conditions de contrôle foncier. La location ou même la vente des terres sont des pratiques de plus en plus courantes, mais niées par les accords traditionnels et le cadre légal. Les conflits se multiplient, attisés par des retraits de terres (des logeurs autochtones reprennent des terres qu'ils avaient données ou prêtées à des cultivateurs migrants), plus fréquents et moins prévisibles. Face aux risques de violence, l'approche de l'OPSF est celle de la

négociation afin de réguler les rapports sociaux et d'aboutir à des consensus locaux ; cette approche a porté sur la mise en place d'instances locales de discussion et sur le contenu possible d'accords fonciers et leur formalisation.

Dans les deux pays, de nouvelles perspectives apparaissent avec l'émergence des communes rurales ; même si le transfert de compétences aux nouvelles collectivités territoriales n'est pas encore complètement clarifié, il y a là un domaine d'expérimentation nouveau qui repose avec acuité une difficulté majeure des expériences analysées : l'absence de pérennisation des instances locales ou des accords négociés, en dehors de l'appui de la structure projet. Cette dépendance renvoie à des questionnements majeurs abordés dans l'étude (partie 3) sur les limites des démarches participatives et sur le rôle de l'État. La fragilité des acquis souligne un aspect majeur et contradictoire des démarches de sécurisation foncière : la faiblesse des interventions publiques en matière foncière et la nécessité de définir un cadre fort et cohérent de politique publique.

Introduction

En réponse aux termes de référence de l'étude, la démarche retenue était décomposable en plusieurs étapes.

1. Reconstruction de la chronologie des interventions publiques sous un angle spécifique, la place de l'approche foncière comme axe de préoccupation ou de travail identifiable dans la succession de projets mis en œuvre dans les deux régions.

Hypothèse : malgré une identification des enjeux fonciers comme clé des mécanismes d'obstacle à la modernisation et à l'efficacité des systèmes de production, les interventions sur les aspects fonciers sont restées ou marginales ou absentes au cours des phases de projets dits « productivistes » ou des approches GT, gestion des terroirs : pourquoi ? Comment ? Analyse des pratiques d'évitement des questions foncières.

2. Éclairage sur le contenu des interventions foncières dans les projets actuels : quelles formes ont pris les interventions foncières récentes – expérimentations locales, cadrage national... – dans le cas de vieux fronts pionniers (Burkina Faso, secteur du projet NEB au Nord-Cameroun) et dans les secteurs de nouvelles implantations (zone de Touroua, Nord-Cameroun) ?

Hypothèse : fort décalage entre le niveau local d'innovations institutionnelles et la référence au cadre juridique et réglementaire ; inconvénients de cette distorsion : risques d'inertie, de blocage ? Analyse des situations d'impasse ou au contraire des succès.

3. Étude des mécanismes d'implication des populations locales, dans les différentes phases des cycles de projet : identification, faisabilité, mise en œuvre. Le but est d'arriver à avoir une vision claire et permettant la comparaison entre les deux pays sur les formes et le contenu de la participation des populations locales.

Il est nécessaire de rappeler ici que l'objectif poursuivi n'est pas d'analyser l'ensemble de la démarche ayant abouti, souvent après de longues hésitations au démarrage de ces nouveaux projets de sécurisation foncière, ou à l'insertion d'un volet foncier dans des projets plus généralistes mais de proposer un travail centré sur les processus d'implication des acteurs locaux.

Le cœur de la démarche proposée porte alors sur la compréhension des pratiques des acteurs locaux dans la mise en œuvre, à l'échelle locale, des politiques de sécurisation foncière. Le déroulement prévu est présenté dans le fichier : présentation de la méthodologie ; l'objectif, après le travail initial de synthèse (correspondant aux étapes 1, 2, 3 ci-dessus), est de parvenir par un travail d'enquêtes de terrain à éclairer le jeu des acteurs locaux engagés dans un processus de sécurisation foncière conduit par une structure de type « projet ». Pour obtenir des données de terrain intéressantes, il est prévu dans chacun des projets identifiés des stages longs (6 mois) par un binôme d'étudiants (Burkina/France et Cameroun/France) encadrés localement par un expert national présent car impliqué dans la structure : MEADEN au Cameroun, Opération pilote de Padéma au Burkina Faso.

L'approche centrée sur l'échelle locale est notre contribution à l'appel d'offres : la compréhension des logiques d'acteurs, impliqués à la fois dans une relation avec des intervenants extérieurs à travers la structure « projet », et aussi dans un jeu complexe de relations intra et inter communautaires nous paraît un point central dans la définition et la difficile mise en œuvre des interventions de sécurisation foncière. Volontairement, nous avons donc restreint notre approche sur l'élaboration des dispositifs opérationnels de sécurisation foncière aux dimensions locales : efficacité des dispositifs d'intervention, implication des populations locales. La pertinence du raisonnement repose également sur l'approche comparative entre des situations relevant de deux pays différents confrontés aux enjeux de l'inadéquation entre un cadre légal national et les pratiques réelles mises en œuvre par les populations pour accéder aux ressources. La comparaison, reposant sur l'échange d'expériences entre les projets conduits dans les deux régions retenues, portera sur des éléments majeurs de la compréhension des formes de la participation des populations dans l'élaboration et la mise œuvre des projets : définition des typologies d'acteurs, processus de concertation, contenu, application et respect des accords...

Déroulement de l'étude et présentation de la méthodologie

En s'appuyant sur des expériences précises dont le contenu est présenté plus loin, l'analyse devait être centrée sur les processus concrets de production des politiques foncières par une étude des actions entreprises à l'échelle locale ; cette proposition reposait sur une double entrée :

- l'évaluation des dispositifs opérationnels mis en œuvre par les projets, en soulignant le décalage entre l'objectif approche foncière bien identifiée et les pratiques d'évitement (référence explicite aux générations des projets d'appui à la production, notamment cotonnière, puis projets gestion des terroirs dans les deux pays) ;
- l'évaluation des processus d'implication des populations locales dans les approches foncières : cadres locaux de discussion, de négociation, élaboration d'accords locaux...

Pour atteindre ces objectifs, la proposition méthodologique a été construite autour de thèmes et sous-thèmes ; ils sont rappelés pour aider la lecture de la synthèse.

Thème 1 - Capitalisation des expériences des projets sélectionnés dans les deux pays

Sous-thèmes :

- Chronologie des interventions des projets.
- Résultats et enjeux dans le domaine foncier.

Thème 2 - Élaboration de chartes locales de gestion du foncier à l'échelle des terroirs.

Il s'agissait de prendre connaissance des expériences conduites dans le cadre de différents projets, au Burkina Faso, sur la zone d'intervention du PDRI/HKM (1991-1996). Dans le Nord-Cameroun, les chartes locales seront étudiées à travers deux exemples pris dans des contextes de projets différents (PDBB (1994-2002), secteur Bamé et Ouro Labo ; PDOB (2002-2007), secteur Touroua.

Sous-thème 1 : formalisation des accords fonciers et des règles de GRN selon la typologie des acteurs

- Agriculteurs/éleveurs.
- Autochtones/migrants.
- Acteurs locaux : « nouveaux » acteurs (citadins, fonctionnaires, commerçants).
- Éclairer aussi l'inégal accès aux ressources foncières (dynamique des zones cotonnières).

Cet angle d'analyse sur la caractérisation des acteurs privilégiera une analyse des rapports sociaux en termes de relations intrafamiliales et intergénérationnelles.

Sous thème 2 : mécanismes des transactions foncières

- Typologie des droits et pratiques.
- Contenu des droits « concédés ».
- Supports utilisés, « publicité » foncière...

Thème 3 - Nature et fonctionnement des groupes de discussion/concertation sur le foncier

Sous-thèmes :

- Représentativité des diverses instances locales.
- Articulation avec d'autres niveaux : administration, projets...

Thème 4 - Articulations entre niveau local (cf. les 3 thèmes précédents) et cadre légal

- Eclairer le débat légitimité/légalité : quelle reconnaissance pour les accords locaux ? Quelle applicabilité pour les chartes locales ?
- Quelles institutions de gestion foncière au niveau local en lien avec le processus de décentralisation rurale (articulations avec le domaine foncier propre aux communes rurales prévu par la loi) ? Quelles prérogatives pour les structures villageoises et inter-villageoises ?

Double objectif de cette approche :

- clarifier les processus de mise en œuvre et d'implication des populations locales, par l'analyse des logiques d'acteurs (groupes de pression, rapports de force lors de l'élaboration de « codes » locaux...),
- proposer des actions dans le but d'arriver à mettre en œuvre des interventions foncières (opérations de terrain) prenant en compte les attentes des populations locales.
- rechercher les articulations possibles entre expérimentations locales et adaptations du cadre légal.

I. PARTIE 1 : PRÉSENTATION DU CADRE DE L'ÉTUDE

Lors de la constitution de l'équipe de chercheurs, il a été privilégié la volonté de comparer les approches foncières dans deux pays différents ; ce souci correspondait à la fois à des impératifs pratiques de connaissance des terrains géographiques sur lesquels se déroulaient des interventions publiques, mais aussi à l'intuition que la comparaison permettrait de mieux mettre en lumière forces et faiblesses des expériences analysées. Le choix raisonné des situations retenues a porté sur des régions appartenant aux zones cotonnières du Burkina Faso et du Cameroun, dans des contextes où les migrations rurales ont contribué à l'accélération des mutations sociales et économiques.

1. Deux régions cotonnières aux caractéristiques voisines

Dans la formulation des termes de référence de l'étude, il a été proposé de centrer l'étude sur deux entités régionales, l'une dans l'Ouest du Burkina Faso (région de Bobo Dioulasso), l'autre au Nord-Cameroun (région de Garoua). Ce choix, sur lequel nous reviendrons ultérieurement au cours de l'analyse, a reposé sur la connaissance par les chercheurs impliqués dans l'étude de contextes régionaux présentant des caractéristiques communes :

- deux zones de forte croissance démographique car appartenant à des espaces d'accueil et d'installation de migrants, donc une réflexion centrée sur les dynamiques spécifiques aux zones de colonisation agricole (contenu des accords fonciers lors de l'installation des migrants, évolutions et adaptations des accords initiaux avec le temps) ;
- deux zones de forts changements économiques, correspondant à des espaces de production cotonnière et d'excédents agricoles ; les changements techniques (adoption de la culture attelée par exemple) et économiques ont des implications en termes d'usage des ressources foncières majeures et d'interrogations sur la reproductibilité à moyen et long termes des systèmes actuels de production ;
- deux zones où la place et le devenir des activités d'élevage soulèvent de multiples questions: relations agriculture/élevage, devenir des aires pastorales, codification de l'accès aux ressources...
- deux zones marquées par les interventions publiques, notamment sous forme de projets de développement ; la succession dans le temps des interventions est similaire : génération de projets centrés sur l'amélioration de la production (PDAOV, Projet de développement agricole Ouest-Volta, projets Nord-Est Bénoué et Sud-Est Bénoué), puis génération des projets gestion des terroirs (PDRI/HKM, Projet de développement rural intégré/Houet, Kossi, Mouhoun ; DPGT, Projet de développement paysannal et de gestion des terroirs dans le grand Nord-Cameroun ; projet PAGTV, Projet d'aménagement et de gestion des terroirs villageois à Mayo Oulo - Guider) et enfin la mise en œuvre récente d'opérations pilote foncières (opération pilote de sécurisation foncière à Padéma ; projet GESEP de gestion et de sécurisation des espaces

pastoraux ; ESA I, projet Eau-Sol-Arbre ; composante foncière du PDOB, Projet de développement de l'Ouest Bénoué).

2. Les interventions dans le Nord-Cameroun

Les premières migrations internes à la province de l'Extrême-Nord sont amorcées vers 1950 par l'administration coloniale puis par le gouvernement camerounais. À partir des années 1970, des projets de grande envergure identifiés dans le troisième plan quinquennal sont lancés : le projet Nord-Est Bénoué à partir de 1973 (NEB/MEAVSB : Mission d'études pour l'aménagement de la vallée supérieure de la Bénoué), puis le projet Sud-Est Bénoué à partir de 1979 (SEB : Société de développement du coton – Sodecoton). L'objectif de ces projets est double : rééquilibrer les fortes disparités de peuplement entre les provinces de l'Extrême-Nord et du Nord d'une part, et contribuer au développement économique des régions sous-peuplées de la région du nord, via la mise en valeur agricole d'autre part. La culture cotonnière est proposée comme culture commerciale, vulgarisée par la Sodecoton qui assure l'encadrement agricole, les intrants et le crédit pour l'achat de matériel contre l'assurance d'achat de l'intégralité de la production.

2.1 Le projet NEB : la difficile émergence de la question foncière

Durant les années 1970, le Grand Nord-Camerounais devient le théâtre de flux migratoires, initiés par des projets d'aménagement du territoire. Le projet Nord-Est Bénoué (NEB) à partir de 1974, dont la maîtrise d'ouvrage revient à la Mission d'aménagement de la vallée supérieure de la Bénoué (MEAVSB), et le projet Sud-Est Bénoué (SEB) à partir de 1979, exécuté par la Société de développement du coton (Sodecoton). Ces projets visent à rééquilibrer les fortes disparités en matière de répartition des populations, entre la province de l'Extrême-Nord et la province du Nord. Le deuxième objectif majeur de ces projets est de contribuer au développement économique des régions sous-peuplées de la province du Nord, via essentiellement la mise en valeur agricole. En 1972, l'étude de faisabilité du projet NEB, qui doit être remise à la Commission européenne au mois d'avril suivant, identifie le problème démographique dans les zones de départ, à savoir les monts Mandara ainsi que les plaines du Diamaré et du Mayo Danaï. La priorité est donnée aux migrants qui doivent être encouragés et pour cela bénéficier, outre des conditions matérielles, d'*« un environnement humain favorable »*. Ceci fait référence à l'accueil que sont censées leur réserver les autorités traditionnelles et les populations autochtones en acceptant *« de mettre à la disposition des immigrants les terres dont ceux-ci auront besoin et de leur accorder un droit d'usufruit permanent sur ces terres »*, et ce, sous le regard avalisant des autorités administratives. La question foncière se résume à ces quelques mots. De 1974 à 1982, durant les deux premières phases du projet NEB, d'importants transferts de population sont réalisés par la MEAVSB et installés dans des centres villageois réservés, et dont la finalité est le peuplement et la mise en valeur agricole de ces territoires vides. À cet effet, de nombreuses infrastructures (routières, sociales et économiques) sont également mises en œuvre. Dans la troisième phase qui s'engage à partir de 1982 et dans les années qui suivent, de grands travaux sont lancés visant à construire des périmètres irrigués, où de nouveaux migrants vont être installés. Les études de

¹ Le projet NEB a duré 20 ans de 1974 à 1994 et a été composé en quatre phases : la phase I : de 1974 à 1978 ; la phase II : de 1978 à 1981 ; la phase III : de 1982 à 1987 ; et la phase IV : de 1987 à 1994.

faisabilité laissent apparaître de nouvelles problématiques. L'occupation humaine des secteurs intéressés n'est plus seulement étudiée au travers de sa démographie, le régime foncier est également pris en compte. Système traditionnel et régime légal sont décrits comme suit : « *le lamido² possède toutes les terres du lamidat et en concède usage à ses sujets, moyennant paiement d'une redevance, la zakât (1/10^e du volume ou de la valeur des récoltes). Jamais la terre ne pouvait être, de droit, la propriété personnelle d'un paysan* » tandis que légalement « *l'État s'est substitué aux chefs traditionnels, mais pas en pratique où le lamido continue d'attribuer les terres pour les saré et les champs. Toute parcelle exploitée l'est sous le régime de l'appropriation provisoire* ». Ce bref état des lieux permet aux aménageurs d'en venir à la conclusion que « *l'attitude de l'administration envers les lamibé est ambivalente et prudente. Elle reconnaît son utilité tout en essayant d'en limiter les abus et les excès d'autorités. À terme peut-être, le rôle des chefs coutumiers s'affaiblira au profit de l'autorité administrative s'appuyant sur les textes législatifs [...] mais une grande prudence est à respecter sachant que les projets auront d'autant plus de chance de succès qu'ils auront au départ recueilli l'adhésion des autorités locales* » (SCETAGRI/SOGREAH, 1984) En outre dans la zone de Gashiga, il est envisagé de « *geler la situation pour éviter toute spéculation* » de la part de la chefferie. Il s'agit là des premières tentatives de compréhension du régime foncier local et du décalage de ce régime avec la législation en vigueur dans le domaine comme étant potentiellement un frein à l'implantation des projets. Les mêmes études témoignent également de la volonté d'établir un cadastre qui permette d'identifier les « ayants-droits » des parcelles cultivables sur le futur site du projet, et ce, afin de faciliter leur intégration.

L'apparition de la question foncière dans les études de faisabilité et les rapports d'activités, sans que cela ne se traduise toutefois par de réelles interventions foncières, a plusieurs explications :

- les rythmes migratoires s'accroissent et de nombreuses migrations spontanées viennent s'ajouter aux migrations encadrées par la MEAVSB. De plus, les importantes sécheresses que connaît la province de l'Extrême-Nord en 1983-1984 viennent aggraver ce phénomène,
- dès lors, certaines zones sont surpeuplées, du fait d'une répartition très hétérogène des migrants se concentrant dans des zones bien précises, comme c'est le cas du confluent Bénoué-Kébi. En effet, les structures chargées du transfert des migrants dans le périmètre rencontrent des difficultés à les orienter vers les sites les plus appropriés car « *le volontaire recherche en priorité la sécurité qui lui sera assurée dès l'arrivée par des membres connus de son ethnie d'origine ou par des parents éloignés* » (MEADEN, 1984 ; SCETAGRI/SOGREAH, 1987). De même, les migrants venus par leurs propres moyens cherchent d'abord un point de chute connu, situé soit dans les premières zones de migration, soit dans les nouvelles zones d'implantation des migrations organisées. La très forte densification de certains territoires entraîne les premiers conflits entre populations autochtone et allochtone, en situation de déséquilibre numérique, tandis que naissent les premiers conflits entre agriculteurs et éleveurs « *motivés soit par des détériorations dues aux passages des animaux, soit par une compétition dans l'utilisation de l'espace* » (SCETAGRI/SOGREAH, 1987).

² *Lamido*, pl. *lamibé*, fulfulde : sultan, empereur, chef, roi ; le lamido est à la tête d'un territoire appelé lamidat sur lequel il exerce son pouvoir.

La MEAVSB détermine alors des sites d'accueil, ciblés pour leur faible densité, comme Ouro Labo I, II et III par exemple, afin de canaliser et orienter les migrations vers des zones d'implantation bien précises. Toutefois, en 1986, l'institution camerounaise de développement décide de stopper le transfert de population de la province de l'Extrême-Nord vers la province du Nord, « *afin d'avoir le temps d'établir un plan d'aménagement du périmètre* » (SCETAGRI/SOGREAH, 1987).

En 1992, la Convention de Rio donne le cadre international des politiques sectorielles des bailleurs de fonds, les grandes orientations des projets et l'introduction de la démarche participative dans leurs politiques d'intervention. Ainsi, la MEAVSB lance un programme d'intervention foncière (VI^e FED). Des cartographies de l'occupation du sol du périmètre NEB sont établies et des actions de gestion des ressources naturelles sont engagées au début des années 1990 : mise en défens et/ou gestion forestière au sein de terroirs villageois pilotes, aménagement et gestion de pâturages, protection et restauration des sols. Toutefois, ces premières interventions environnementales et foncières connaissent des succès mitigés et relèvent davantage de l'expérimentation que de la mise en place d'une véritable politique de gestion des ressources naturelles. Dans sa dernière phase, l'objectif majeur du projet NEB reste l'intensification de l'agriculture pour accroître les revenus des populations par le développement des cultures commerciales, tout en proposant une diversification de l'agriculture pour assurer l'autosubsistance des populations.

2.2 La génération des projets centrés sur la gestion de terroirs

À partir du milieu des années 1990, tandis que le front pionnier continue de progresser, que la pression s'accroît sur les ressources naturelles, que les conflits entre utilisateurs sont de plus en plus fréquents et dans un contexte de politiques internationales de conservation de l'environnement, une nouvelle génération de projets est mise en place où la question foncière est développée en tant que volet d'intervention à part entière.

C'est d'abord le cas du Projet de développement paysannal et de gestion des terroirs (DPGT), exécuté par la Sodecoton de 1994 à 2002. Le volet « Gestion de terroirs et des ressources naturelles » est l'un des quatre volets développés dans le projet. Il est basé sur le concept phare de « gestion de terroirs » défini par le projet comme « *une politique d'aménagement du territoire à l'échelle locale, c'est-à-dire comme un ensemble de règles et de techniques conçues et adoptées par un groupe de population pour l'exploitation des ressources naturelles incluses dans les limites de son terroir* » (Teyssier, Hamadou, 1995). L'objectif est triple :

- parvenir à une exploitation durable des ressources naturelles,
- procurer à chaque usager un réel pouvoir de décision,
- permettre la coexistence d'acteurs aux intérêts divergents au sein d'un même territoire, le terroir villageois.

Conformément à son axe d'intervention intitulé « Désamorcer les crises foncières », les agents du projet procèdent à des démarcations de villages migrants en conflits dans les zones de Touboro et de Touroua, à des négociations foncières d'aires pastorales dans les zones de

Tchéboa et de Touroua. Le projet tente également de mettre en place un schéma d'aménagement concerté sur l'ensemble du district de Touroua.

Lors de la deuxième phase du projet, le volet Gestion de terroirs est externalisé. Les activités sont désormais menées par un opérateur privé, appelé Territoire et développement local (TerDeL-GIE³) constitué à cet effet par le projet, sous l'injonction des bailleurs de fonds qui veulent une coopération internationale avec des structures privées nationales. TerDeL a ainsi signé quatre conventions avec le projet sur : la sécurité alimentaire ; le désenclavement ; les négociations foncières ; l'étude du terroir de Touroua. L'ambition est de capitaliser et de pérenniser les compétences accumulées dans le domaine du foncier par les animateurs, les chercheurs et les développeurs, au sein d'une structure privée de prestation de services.

En 2002, le projet arrivé à terme dit être parvenu à réduire les conflits entre villages, et donc les conflits entre autochtones et migrants, en résolvant près de soixante-dix points litigieux, correspondant à plus de 240 km de démarcations, et en négociant treize aires pastorales et plusieurs pistes à bétail. Toutefois, ces succès sont relatifs en raison de l'inadéquation des textes de lois par rapport aux situations qui prévalent sur le terrain. La loi moderne insiste sur le droit de propriété et encourage l'immatriculation foncière, tandis que les pratiques coutumières reposent sur le droit d'usage et sont soumises aux chefferies locales. Le projet DPGT avoue ses craintes face au manque de pérennisation des accords fonciers négociés localement ; ce qui s'explique par la non-reconnaissance des accords, le non-respect des espaces délimités par les nouveaux migrants et le manque de suivi des acquis par les structures déconcentrées de l'État, les projets/ONG ou encore par les populations.

De 1996 à 2004, le PDBB, Programme de développement du bassin de la Bénoué, qui s'est mis en place pour la consolidation des acquis du projet NEB, a largement œuvré pour minimiser les problèmes environnementaux résultant de l'impact du projet NEB. C'est ainsi qu'il a contractualisé avec TerDeL-GIE pour la sécurisation de dix-sept zones de pâturages et plusieurs pistes à bétail.

En 2003, le projet Eau-Sol-Arbre (ESA) est lancé dans la continuité du projet DPGT et a pour objectif général de « *contribuer à un développement économique durable par la préservation, la reconstitution et une meilleure valorisation des ressources naturelles renouvelables* » (DPGT, 2002). Le projet ESA poursuit le volet « Gestion de terroirs et des ressources naturelles » au travers du volet « Gestion de l'espace », exécuté en collaboration avec TerDeL par le biais de convention de services. L'opérateur privé est chargé de :

- poursuivre la sécurisation des aires pastorales et des couloirs de transhumance,
- poursuivre les négociations pour la mise en place d'un schéma d'aménagement à Touroua,
- poursuivre les démarcations de terroirs villageois dans le Mayo Rey,
- et mettre en place la gestion de massifs forestiers par les communautés villageoises dans le Mayo Rey.

En outre, ces activités s'inscrivent dans une réflexion plus large en vue de l'élaboration d'une nouvelle politique de gestion des ressources naturelles. L'idée qui sous-tend cette démarche

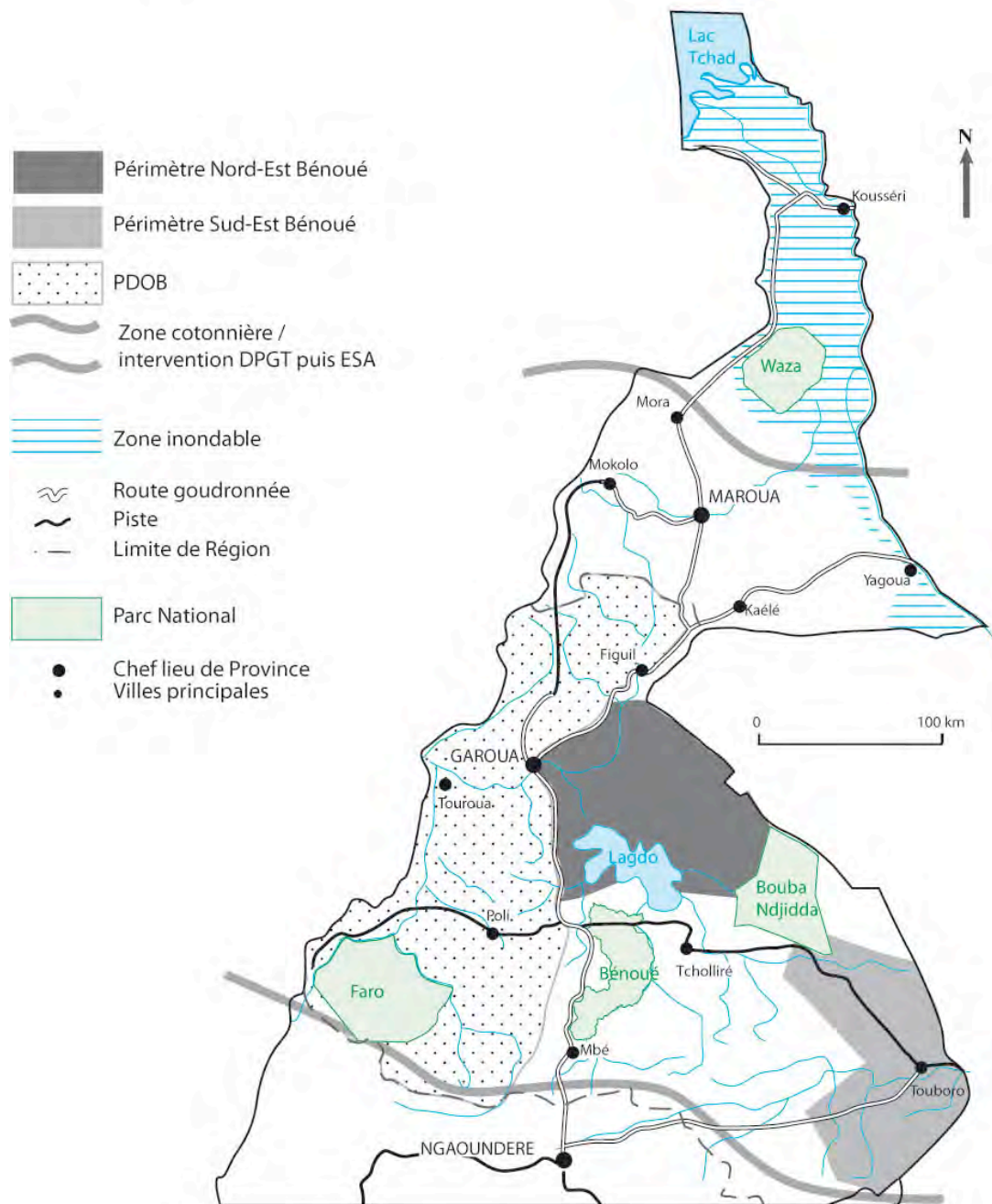
³ GIE : Groupement d'intérêt économique.

est que les habitants d'un espace donné ne soient plus de simples occupants dépositaires de la terre, et qu'ils puissent obtenir « *un droit d'usage sécurisé à long terme et transmissible* » (DPGT, 2002). Mais ces ambitions manquent d'un environnement institutionnel favorable à la réalisation de ces objectifs. Ainsi, le volet « Gestion de l'espace » n'est pas renouvelé au démarrage de la deuxième phase du projet en 2007 qui se concentre désormais sur son volet « Fertilité » à l'échelle de la parcelle.

2.3 Le Programme de développement local (PDOB), ou la tentative de mise en place d'une gestion administrative des ressources naturelles

Durant les années 1990-2000, les flux migratoires s'accélérent en direction de la zone de l'Ouest-Bénoué par le biais d'organismes missionnaires ou de manière spontanée. La concurrence entre les différents usagers de l'espace se fait de plus en plus forte : boulimie foncière des agriculteurs migrants, inquiétude des agro-éleveurs autochtones se sentant menacés par la situation bien que tirant profit de la manne foncière et marginalisation des éleveurs transhumants (Sofreco, Ere-Développement, 2000). De surcroît, les actions des projets intervenant sur la sécurisation foncière restent trop isolées et connaissent des succès relatifs, tandis que la gestion du foncier revient majoritairement aux autorités traditionnelles dont les actions non coordonnées ne favorisent pas la paix sociale. C'est dans ce contexte que le Programme de développement de l'Ouest-Bénoué (PDOB), à l'étude depuis presque dix ans, voit le jour et est exécuté sous la maîtrise d'ouvrage délégué de la Mission d'étude pour l'aménagement et le développement de la province du Nord (MEADEN, ex-MEAVSB). Ce projet intervient alors que la politique de décentralisation bat son plein et que les concepts de « développement local » et de « gouvernance locale » font florès. C'est donc logiquement dans cette lignée que s'inscrit le projet. Ainsi le PDOB place les collectivités locales au cœur de ses interventions, « *la commune est l'assise territoriale de base* » (PDOB, 2007).

Localisation des zones d'intervention des projets dans la Région du Nord au Cameroun



Sources : Carte IGN Cameroun au 1 : 1500000 ; MEADEN

Des plans d'aménagement communaux (PAC) sont mis en œuvre au sein de six communes dans les départements de la Bénoué et du Faro (Dembo, Bashéo, Demsa, Garoua rural, Ngong, Touroua, Poli et Béka). Des commissions communales de planification et d'aménagement (CCPA) sont créées dans chacune des communes pour développer les deux volets que comporte le projet :

- le premier est un volet de développement local qui intervient dans les grands domaines socio-économiques,
- tandis que le deuxième s'intéresse à « *l'occupation des terres et à l'affectation d'usage de l'espace* ».

Pour agir dans le domaine de la planification de l'espace, des sous-commissions spécifiques sont constituées, les commissions techniques d'aménagement composées de « *personnes impliquées dans toutes les questions de gestion de terroir* ». La composante « Élaboration des plans d'aménagement communaux » du PDOB est avant tout un volet d'aménagement de l'espace et de préservation des ressources environnementales plus que de sécurisation des droits d'accès et d'usage des acteurs sur ces ressources. Ces commissions ont donc contribué entre autre à valider la cartographie d'occupation du sol établie par le PDOB et à cibler des zones prioritaires d'intervention pour la sécurisation de ressources naturelles. Puis, dans un second temps, les actions de sécurisation concertées ont été menées au sein des villages sélectionnés, respectant l'approche *top-down* déterminée dans l'étude de faisabilité.

Aujourd'hui, le PDOB étant arrivé à terme et le projet ESA n'ayant pas choisi de poursuivre le volet de sécurisation foncière dans sa deuxième phase, la question foncière est évacuée des interventions des projets qui privilégient des actions de développement local.

Cependant, et afin d'essayer d'anticiper sur les problèmes de partage de l'espace dans les nouveaux secteurs d'implantation de migrants, et de ne pas répéter les manquements du projet NEB, la MEADEN a initié un travail de capitalisation des expériences des projets de développement dans le domaine du foncier. Les anciens responsables des volets fonciers des projets (ESA, GESEP, PDOB), les membres de TerDel-GIE et les cadres de la MEADEN tentent de confronter leur vision sur la question foncière et de proposer un cadre de concertation et une méthodologie pour la sécurisation des ressources naturelles, basée sur la participation. C'est cette méthodologie qui a été mise en œuvre dans le cadre du PDOB et sur cette démarche que nous avons choisi de baser les recherches sur la mise en œuvre d'une politique publique intervenant sur le domaine foncier dans le Nord-Cameroun.

3. Les interventions dans l'Ouest du Burkina Faso

Tous les plans de développement conçus dans le cadre de la Haute Volta nouvellement indépendante ont pris pour idées directrices celles élaborées dans le document intitulé *Perspectives 1960-75*.⁴ : « *La base du décollage économique du pays serait l'agriculture d'exportation* ». De plus, l'apport en devises serait indispensable pour l'investissement dans le secteur agricole, notamment à travers l'importation d'équipements techniques modernes.

⁴ Étude faite par la Société d'études pour le développement économique et social (SEDES), organisme français.

Ainsi, le plan 1963-1967 prévoyait le doublement de la production rurale. L'exécution de ce programme était confiée aux régions, cercles et villages, sous le contrôle des sociétés d'intervention étrangères (SATEC, BDPA, CFDT, CIDR, etc.)⁵.

Le plan-cadre 1967-1970 mettait l'accent sur l'approvisionnement en facteurs de production, la vulgarisation agricole et la commercialisation des produits agricoles en vue de l'apport en devises. Une des principales nouveautés a été le découpage du territoire national en onze organismes régionaux de développement (ORD), cadres d'encadrement du développement rural. Chaque ORD est assisté par une ou plusieurs sociétés étrangères d'intervention⁶.

Ce mode d'intervention ira de pair avec le développement de spéculations spécifiques mises en avant par ces sociétés d'intervention. Hormis l'arachide et le riz que la SATEC avait initialement choisi de développer, la production cotonnière sera l'axe principal d'intervention des structures d'encadrement en milieu rural⁷.

3.1 Le Projet coton Ouest-Volta (PCOV) et le boom cotonnier au Burkina Faso

Le PCOV est lancé en 1971 sur financement de la Banque mondiale et du FAC (France) pour une durée de cinq ans (1971-1976). « *En prélude au démarrage de ce projet, une nouvelle structure d'encadrement de la filière coton est créée en 1970, l'Association en participation République de Haute-Volta/CFDT (Compagnie Française des Textiles): l'organisme français n'interviendra plus directement sur le terrain, mais se limitera à la seule fourniture de l'assistance technique.* »⁸ (A. Schwartz, 1993).

À l'Ouest du pays, les deux ORD concernés sont ceux correspondant aux régions actuelles des Hauts-Bassins et de la Boucle du Mouhoun. Dans les faits, la CFDT sera le maître d'œuvre du projet sur le terrain. Le PCOV influe considérablement sur le développement de la culture cotonnière. À la fin des années 80, l'Ouest-Burkina produit plus de 130 000 tonnes de coton-graine, ce qui représente 90 % de la production nationale. Les rendements atteignent 1 200 à 1 300 kg/ha en 1985-1986. Dans le même temps, on assiste à la modernisation et l'augmentation de la capacité de production de la Société nationale des fibres textiles (Sofitex) : 80 000 tonnes de coton fibre.

Le boom cotonnier se conjugue avec la mécanisation agricole et l'extension des superficies cultivées. En plus d'être la zone cotonnière du pays, l'Ouest-Burkina est structurellement excédentaire en céréales, ce qui lui vaut d'être le moteur économique du pays⁹.

Ces résultats sont issus de la combinaison de deux facteurs majeurs :

- le coton est une culture institutionnellement privilégiée, cinq principales institutions contribuent à son essor : l'organisme d'encadrement de l'État à travers les conseils

⁵ Société d'assistance technique et de coopération, Bureau pour le développement de la production agricole, Compagnie française de fibres textiles, Compagnie internationale de développement rural, etc.

⁶ L'ORD de la Volta Noire (actuelle région de la Boucle du Mouhoun) est encadrée par la CFDT. Quant à l'ORD des Hauts-Bassins (région du même nom), les sociétés d'intervention étaient la CFDT, le CIDR et l'IRHO (Institut de recherches sur les huiles et oléagineux).

⁷ Deux principales considérations amènent la SATEC à changer de cap : l'insuffisance de l'épargne pour le remboursement des prêts et l'exigence générale pour des produits commercialisables sur le marché mondial afin de disposer de devises.

⁸ Cette association se transforme en 1979 en Société nationale des fibres textiles (Sofitex).

⁹ Il est dit en effet que les meilleurs producteurs de coton sont aussi les meilleurs céréaliers !

techniques, la SOFITEX par la fourniture d'intrants et la commercialisation des produits, l'INERA par la recherche, la BACB par le crédit agricole (intrants et matériel), l'organisation des producteurs à travers les marchés auto-gérés de coton et l'accompagnement des producteurs au quotidien;

- plusieurs projets de développement successifs sont en exécution dans le bassin cotonnier et ont toujours accordé une place de choix au coton : le Programme de développement agricole de l'Ouest-Volta en 1977, le Projet vivrier Ouest-Volta en 1979, le Projet de développement agricole des Hauts-Bassins et celui de la Boucle du Mouhoun en 1982.

Ce dernier projet débouche sur une ère nouvelle, celle de la gestion des terroirs, où une attention particulière est accordée à la dégradation de l'environnement et la nécessité d'une gestion plus rationnelle des ressources naturelles.

En parallèle au PCOV, le gouvernement en collaboration avec la Banque mondiale décide de créer un Centre d'aménagement des ranchs collectifs (CARC). Face à la grande sécheresse des années 1973-1974, le contexte agro-climatique plus favorable de l'Ouest-Burkina fut choisi pour reconstituer le cheptel décimé.

3.2 Du CARC au CEZIET... vers l'intensification de l'élevage ?

En 1975, le projet de *ranching* collectif se proposait d'aménager une superficie de 302 000 ha dans l'Ouest du Burkina. L'État, sur insistance de la Banque mondiale, négocie alors un bail avec les villages dont les terroirs seraient occupés par le Centre. L'espace concernait au total cinq départements de la province du Kénédougou, dont trois quarts de la superficie du département actuel de Samorogouan. Une première phase du projet aménage deux des neuf ranchs prévus, soit une superficie de 124 500 ha.

Le projet est arrêté dès 1983 avec l'état d'exception instauré à la prise du pouvoir par le gouvernement révolutionnaire. Suite au retrait de la Banque mondiale, le CARC est transformé en zone pastorale dénommée Centre d'encadrement des zones d'intensification de l'élevage traditionnel (CEZIET). La situation de vide entraîne l'occupation de la zone par les agriculteurs, y compris la zone aménagée. La stratégie des autochtones a consisté à envoyer en précurseurs les migrants agricoles arrivés en masse du fait de la sécheresse. Ensuite, les autochtones eux-mêmes investissent les lieux suite à l'inaction des autorités. L'occupation massive de la zone hypothèque l'activité pastorale et instaure une dégradation accélérée de l'environnement.

L'administration tente une série d'actions qui restent sans suite. Même l'action coercitive n'a pas d'effets notables. « *C'est dans ce cadre que les services techniques, projets et ONG du département, à travers un cadre de concertation départemental, ont initié un processus de réflexion qui a abouti à l'appui- accompagnement de la SNV en 2001.* » (SNV, 2008).

Les résultats de cette intervention indiquent plusieurs niveaux d'insuffisances :

- méthodologiques : déficit d'information et de communication à tous les niveaux ;
- institutionnelles : défaillance de l'administration, des services techniques et de la coordination locale des producteurs à tenir leurs rôles respectifs ;

- conceptuelles : l'arrêté préfectoral, jugé trop rigide et surtout illégal, n'a pas été mis en œuvre comme convenu et selon les procédures édictées.

Plusieurs enseignements ont cependant été tirés :

- des capacités locales existent et n'attendent qu'à être mobilisées ;
- l'implication des services départementaux nécessite le recours aux hiérarchies supérieures ;
- la sauvegarde de la mémoire institutionnelle est un défi à relever ;
- la gestion de la problématique foncière nécessite la prise en compte des dimensions intervillages et intercommunes ;
- l'accompagnement des acteurs locaux s'impose sur une certaine durée pour plus d'efficacité.

3.3 Le programme test de gestion des terroirs : une approche novatrice mais jugée délicate !

À la demande des autorités burkinabé, une mission conjointe de la Banque mondiale, de la Caisse centrale de coopération économique, le CILSS et la GTZ entreprennent une mission d'identification d'un Programme national de gestion des terroirs villageois en 1986 (G. Guyon, 1986).

Ce programme est justifié par un contexte physique et humain particulier :

- une augmentation générale de la pression démographique ;
- un mouvement migratoire vers l'Ouest du pays ;
- une gestion incontrôlée des ressources et du capital foncier.

La mission fait le constat de l'inadaptation du système traditionnel de gestion foncière dans un contexte de pression démographique élevé et d'espace « fini ». La finalité du programme est d'enrayer le phénomène de dégradation des ressources en assurant une véritable sécurité foncière aux villageois (agriculteurs et éleveurs) dans le cadre de terroirs clairement délimités.

De plus, le contexte politique national semble propice du fait d'un important changement institutionnel dans le domaine du foncier. La promulgation de la Réorganisation agraire et foncière (RAF) par le gouvernement d'alors indique une volonté politique affichée de :

- procéder à un aménagement du territoire national, provincial et surtout local ;
- protéger l'environnement par des actions concrètes ;
- responsabiliser les villageois dans la gestion de leur patrimoine foncier par la mise en place de commissions villageoises d'attribution des terres.

L'approche préconisée par la gestion des terroirs se veut responsabilisante et novatrice au plan technique et institutionnel. Elle est toutefois délicate à mettre en œuvre sur le plan socio-politique et c'est pourquoi une phase préparatoire de deux ans fut suggérée afin de mettre au point les outils et les méthodes. Cette phase devait être conduite sous la responsabilité d'une

cellule nationale de coordination rattachée au département du monde rural à la Présidence du Faso¹⁰.

En outre, la phase préparatoire s'appuiera sur une série d'expériences en cours sur le terrain, dans des zones test représentatives du pays. Dans l'Ouest du pays, ces zones test se résument aux suivantes :

- ORD des Hauts-Bassins : départements de Béréba, Karangasso-Vigué et Djigouéra du Projet de développement agricole des Hauts-Bassins sur financement Banque mondiale et CCCE; le département de N'Dorola du Projet Niéna Dionkélé sur financement Banque mondiale (fonds norvégiens) ;
- ORD de la Boucle du Mouhoun : départements de Solenzo et de Tchériba du Projet de développement agricole de la Boucle du Mouhoun sur financement Banque mondiale et CCCE; les départements de Fara et Poura du Projet Fara-Poura sur financement CCCE.

Ainsi, les ORD des Hauts-Bassins et de la Boucle du Mouhoun sont pionniers dans l'expérimentation de cette nouvelle démarche. Avant la mise en place du programme test de gestion des terroirs en effet, ces deux régions (à travers leurs structures d'encadrement) et l'Autorité des aménagements des Volta (AVV) engagent une réflexion sur l'ampleur et les conséquences de la migration spontanée dans l'Ouest du pays. Les propositions issues de ces concertations exhortaient à :

- l'application effective de la RAF (textes portant Réorganisation Agraire et Foncière) ;
- l'aménagement de zones de colonisation agricoles de type AVV ;
- l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire ;
- la spécialisation régionale et provinciale ;
- la sensibilisation nationale sur le phénomène de la migration.

La dernière concertation de Bobo-Dioulasso en février 1986 décide de mener de front les enquêtes sur les migrations spontanées et des actions test sur le terrain. C'est sur cette base que se mettent en place les programmes test de gestion des terroirs des ORD des Hauts-Bassins et de la Boucle du Mouhoun (1987-1991). Les objectifs suivants leur sont assignés :

- organiser l'utilisation de l'espace rural en vue d'une meilleure utilisation des ressources en sol, eau et forêts ;
- sécuriser les producteurs sur leurs exploitations ;
- intensifier les systèmes de production végétale et animale.

À la mise en œuvre de la démarche, ce qui a été caractérisé de contexte politique favorable (promulgation de la RAF) s'est avéré très ténu. *« La coexistence voire l'antagonisme de deux régimes fonciers, le régime foncier moderne régi par les textes portant RAF et le régime coutumier toujours en vigueur, n'est pas de nature à faciliter la résolution de cette question foncière. Un travail minutieux de longue haleine doit être entrepris à tous les niveaux pour*

¹⁰ Plus tard, la tutelle reviendra successivement au ministère chargé du plan puis à celui chargé de l'agriculture.

aboutir à une législation adaptée aux réalités locales, garante d'une sécurisation foncière » (PNGT, 1995).

3.4 De la gestion des terroirs à l'évitement de la question foncière

Le premier programme d'envergure de gestion des terroirs est formulé en 1990 à partir des expériences test de la zone Ouest du pays (A. Borderon, 1990). La finalité de l'intervention du Projet de développement rural intégré du Houet, de la Kossi et du Mouhoun (PDRI/HKM) reste la préservation du potentiel productif du capital foncier. La stratégie d'intervention est plus explicite cependant et consiste à « *faire se rencontrer les intérêts particuliers, ceux des communautés locales et ceux de l'État* ». Il faut traduire en effet la volonté politique des autorités dans les faits en :

- reconnaissant la maîtrise foncière de ces communautés sur leurs terroirs ;
- acceptant de transférer une partie de l'autorité de décision aux instances villageoises représentatives ;
- facilitant la reconnaissance juridique des instances locales et leurs compétences.

Pour ce faire, il faut susciter l'adhésion des producteurs, des groupes sociaux et des différents niveaux de décision. D'où, une bonne connaissance des milieux d'intervention pour « *mettre à jour les trames foncières et identifier les interlocuteurs objectifs* ».

Après un tel diagnostic, une charte de mise en valeur des terroirs concernés doit être négociée et mise en œuvre à travers la création d'une interface village/groupes de villages-agents de développement.

Dans la pratique, plusieurs insuffisances ont été constatées :

- aucune étude de trame foncière n'a été entreprise véritablement ;
- les diagnostics villageois et départementaux sont insuffisamment valorisés ;
- les équipes sont plus préoccupées au montage de dossiers de micro-projets qu'à l'impulsion d'une dynamique sur le long terme.

Une des évolutions internes fondamentales du projet s'est traduite au cours de la première phase (mars 1994) et a consisté en la transformation du service gestion des terroirs en service d'appui au développement local : « *La démarche développement local supplante ainsi la démarche gestion des terroirs* ». Dans le même temps, le financement des infrastructures et autres micro-projets prend le pas sur la préservation du potentiel productif du capital foncier.

Cette même tendance sera observée en deuxième phase du PDRI et dans le cadre du Projet de développement local de l'Ouest (PDL/Ouest) en cours d'exécution (2004-2008). Toutefois, un sous-volet dénommé « Opération pilote de sécurisation foncière » se déroule concomitamment dans un des départements d'intervention de la province du Houet, celui de Padéma. La particularité de cette composante consiste à aborder de front les questions foncières. C'est donc à travers cette expérience qu'il a été décidé de porter le regard et l'analyse sur la mise en œuvre d'une politique publique intervenant sur le domaine foncier au Burkina Faso.

4. Le choix des opérations d'intervention dans le Nord-Cameroun et dans l'Ouest du Burkina Faso, l'OPSF

Pour terminer ce panorama des interventions dans les deux régions retenues, il reste à présenter les projets précis sur lesquels ont porté les analyses de terrain. Cette mise en perspective est importante pour pouvoir ensuite (parties 2 et 3) comprendre les analyses sur les démarches de sécurisation foncière conduites dans le cadre de ces projets et mesurer les apports du bilan critique qui en est dressé.

4.1 Nord-Cameroun

■ Le PDOB (2004-2007)

Ce projet s'est fixé pour objectif global : « *la conservation et/ou l'amélioration des équilibres socio-écologiques afin de contribuer à créer localement une dynamique de développement reposant sur un environnement social, économique et écologique durable* ». Les trois objectifs spécifiques étaient :

- l'aménagement et développement concerté du territoire ;
- l'amélioration des conditions de vie des populations ;
- la préservation et gestion raisonnée des ressources naturelles renouvelables.

Aménagement et développement concerté du territoire

Dans le cadre d'un schéma directeur d'aménagement régional, le PDOB entendait favoriser un processus participatif et concerté entre les services techniques de l'Administration d'une part, et entre ces services et les institutions de la société civile, d'autre part.

Un schéma d'aménagement a été réalisé sur une base communale et a précisé l'usage des terres qui sont attribuées pour les activités agricoles, l'élevage, l'exploitation forestière, les sites d'implantation des infrastructures (routes, points d'eau, centres de santé, écoles) et celles ayant un statut particulier (parc national, zones d'intérêt cynégétique).

Amélioration des conditions de vie des populations

Cet objectif visait à améliorer l'accès des populations aux infrastructures économiques et sociales de base dont les carences se faisaient le plus sentir : réseau routier, points d'eau, santé, éducation.

Préservation et gestion raisonnée des ressources naturelles renouvelables

a) Dans les zones non protégées : une composante visait à appuyer les activités de production dans le respect de la préservation des ressources naturelles (gestion de la fertilité des terroirs agricoles, gestion des massifs forestiers).

b) Dans les zones protégées (parc national et ZIC) : une composante cherchait à améliorer le système de gestion et d'aménagement de ces zones pour une meilleure préservation de la diversité biologique. Cette composante financée par le FFEM visait à associer les différentes parties prenantes (populations, concessionnaires des zones de chasse, administration).

Il faut noter les deux observations suivantes concernant le PDOB :

- le programme n'a retenu aucune composante directe d'appui à la production, il supposait donc implicitement des revenus monétaires pour les populations bénéficiaires, cas souvent réalisé grâce à la culture cotonnière et à sa commercialisation par la Sodecoton, mais pas nécessairement généralisé car des zones restent isolées de ce circuit du fait de leur éloignement ;
- l'essentiel du financement du programme a porté sur les investissements en infrastructures qui représentaient 64 % du total hors imprévus du budget de la convention dont 47 % pour les pistes, le reste du financement se trouvant concentré sur les infrastructures sociales.

La planification participative décentralisée mise en oeuvre par le PDOB avait pour objet l'élaboration des plans d'aménagement communaux (PAC) dans les huit communes couvertes par le programme. Elle a comporté 28 étapes qui ont abouti à l'édition d'un PAC complet et validé pour chacune des communes concernées. Le PAC comprenait deux volets :

- la détection des besoins prioritaires en termes d'infrastructures sociales en vue de leur financement ;
- l'élaboration d'une cartographie servant de base à une gestion concertée des terroirs par les parties prenantes et veillant à conserver le patrimoine naturel.

Le processus d'élaboration des PAC jusqu'à la validation par les exécutifs communaux aura duré près de 4 ans. Les principaux résultats de la composante peuvent être résumés comme suit :

- le développement et la mise en œuvre d'une méthode et des outils de planification communale décentralisée participative, appliquée sur 8 des 21 communes de la région du Nord ;
- le développement d'une base de données communale sur les infrastructures collectives et la gestion de l'espace foncier de 8 communes de la région du Nord, et des supports cartographiques normalisés correspondants ;
- la préparation d'un plan d'aménagement communal pour 8 communes de la région du Nord, couvrant le bilan et les besoins de chaque commune en infrastructures collectives dans les secteurs de l'hydraulique villageoise, de l'éducation, de la santé, des infrastructures communales de communication, et de l'aménagement et la gestion foncière du territoire communal.
- l'initiation du processus de planification intercommunal et sous-régional pour les communes de l'Ouest-Bénoué au niveau villageois et communal ;
- la formation et l'accompagnement de l'exécutif municipal, du personnel technique des ministères sectoriels concernés, de représentants des populations locales et des autorités traditionnelles au processus de préparation et de mise à jour des plans d'aménagement communaux.

■ **Réflexion au niveau régional sur la sécurisation foncière (MEADEN)**

Les différents projets de développement rural qui sont intervenus dans la province du Nord au Cameroun (ESA Sodecoton, PDBB, GESEP, etc.) ont rencontré de grosses difficultés face à la question de la sécurisation foncière, qui reste un sujet sensible. Tous reconnaissent que pour s'assurer de la pérennité des actions qu'ils entreprennent, il est indispensable que les bénéficiaires, agriculteurs et éleveurs, disposent d'un minimum de sécurité foncière, à long terme, sur les espaces qu'ils exploitent.

Le travail de réflexion sur le foncier initié dans le cadre de la MEADEN a débuté en 2005, au moment de l'installation du PDOB. Ce travail avait plusieurs objectifs :

- tenter de capitaliser les expériences des projets de développement dans le domaine du foncier ;
- identifier les acteurs et les principales difficultés liées à l'accès aux ressources naturelles ;
- répertorier et analyser les textes réglementaires sur le foncier ;
- concevoir un cadre de concertation pour la sécurisation des ressources naturelles en adéquation avec le cadre légal ;
- proposer une méthodologie pour la sécurisation des ressources communes (forêts, espaces pastoraux et pistes à bétail), et l'expérimenter dans le cadre du PDOB.

Ici, la question n'est pas tant, comme au Burkina Faso, de proposer de nouvelles orientations pour une réforme de la loi foncière que d'imaginer un processus de sécurisation qui s'inscrive

dans le cadre légal existant et qui tient compte du pouvoir très fort sur la terre des chefferies traditionnelles.

Pour comprendre les enjeux liés au foncier dans le Nord-Cameroun, il faut rappeler brièvement quels ont été les jeux de pouvoir au niveau national.

La législation coloniale, à travers l'apparition de la propriété privée, de politiques forestières ou de conservation a fait glisser le foncier d'un contrôle coutumier vers un contrôle étatique. Le pouvoir passe alors vers la classe politico-administrative, avec une logique d'accaparement des ressources, mais qui vise surtout le Sud-Cameroun.

Avec le Code foncier de 1974, on est à une charnière. La volonté de contrôle étatique est bien là avec la mise en place du système domanial, mais des flous marquants sont à noter dans l'énoncé des lois ou dans leur absence de décrets d'application. Pour le Nord-Cameroun, ces flous reviennent à ménager les autorités coutumières et finalement, peu ou prou, à les maintenir en tant qu'autorités foncières. Ce *statu quo* est néanmoins une forme de pacte, puisque les autorités coutumières s'engagent alors à soutenir politiquement le gouvernement.

Aujourd'hui, le contrôle étatique est devenu virtuel, même si on continue à appeler les sous-préfets « chefs de terre ». Ils sont plus là pour le maintien de l'ordre public. L'État n'a en effet plus les moyens de suivre ses ambitions de contrôle du foncier avec le dispositif en place.

Dans le Nord-Cameroun, le pouvoir coutumier est bien réel, pouvoir historique, pouvoir de prestige mais aussi bien sûr source de revenus, même si d'autres acteurs viennent compliquer le jeu du système : apparition des communes, des organisations de producteurs, des ONG et leur force de lobbying. La maîtrise du foncier sans contrôle de l'État favorise le clientélisme.

La rareté des personnes connaissant les règles existantes assure un grand pouvoir à une minorité (chefs traditionnels, élites, intermédiaires de transaction foncière etc.).

Dans ce contexte, les projets de développement ont presque tous opté pour une implication systématique des chefferies dans les processus de sécurisation. L'originalité de la démarche du PDOB est d'inscrire son action au sein des collectivités territoriales que sont les Communes, et qui sont susceptibles d'accompagner sur le long terme les dispositifs de sécurisation mis en place par le projet.

4.2 Au Burkina Faso, le lancement d'une opération de sécurisation foncière

Au Burkina Faso, l'opération pilote de sécurisation foncière dans le département de Padéma a démarré en 2004 pour une durée de 5 ans. Cette opération est la composante foncière du Projet de développement local de l'Ouest (PDL/Ouest) dans la province du Houet. Alors que l'opération pilote en est à sa quatrième année d'exécution, elle s'inscrit maintenant dans un contexte national en pleine mutation. Un document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural est en cours d'élaboration ; le plan de mise en œuvre de cette politique prévoit l'élaboration d'une nouvelle loi foncière rurale et un programme national de sécurisation foncière en milieu rural. Dans cet environnement institutionnel incertain et instable, il apparaît important d'évaluer le contenu de l'approche mise en œuvre dans le département de Padéma¹¹.

¹¹ Les travaux de cette étude ont été menés avant la publication de la nouvelle loi 034-2009 portant sur le régime foncier rural, dont l'analyse montre qu'elle n'est pas en contradiction avec les éléments d'analyse présentés dans ce document.

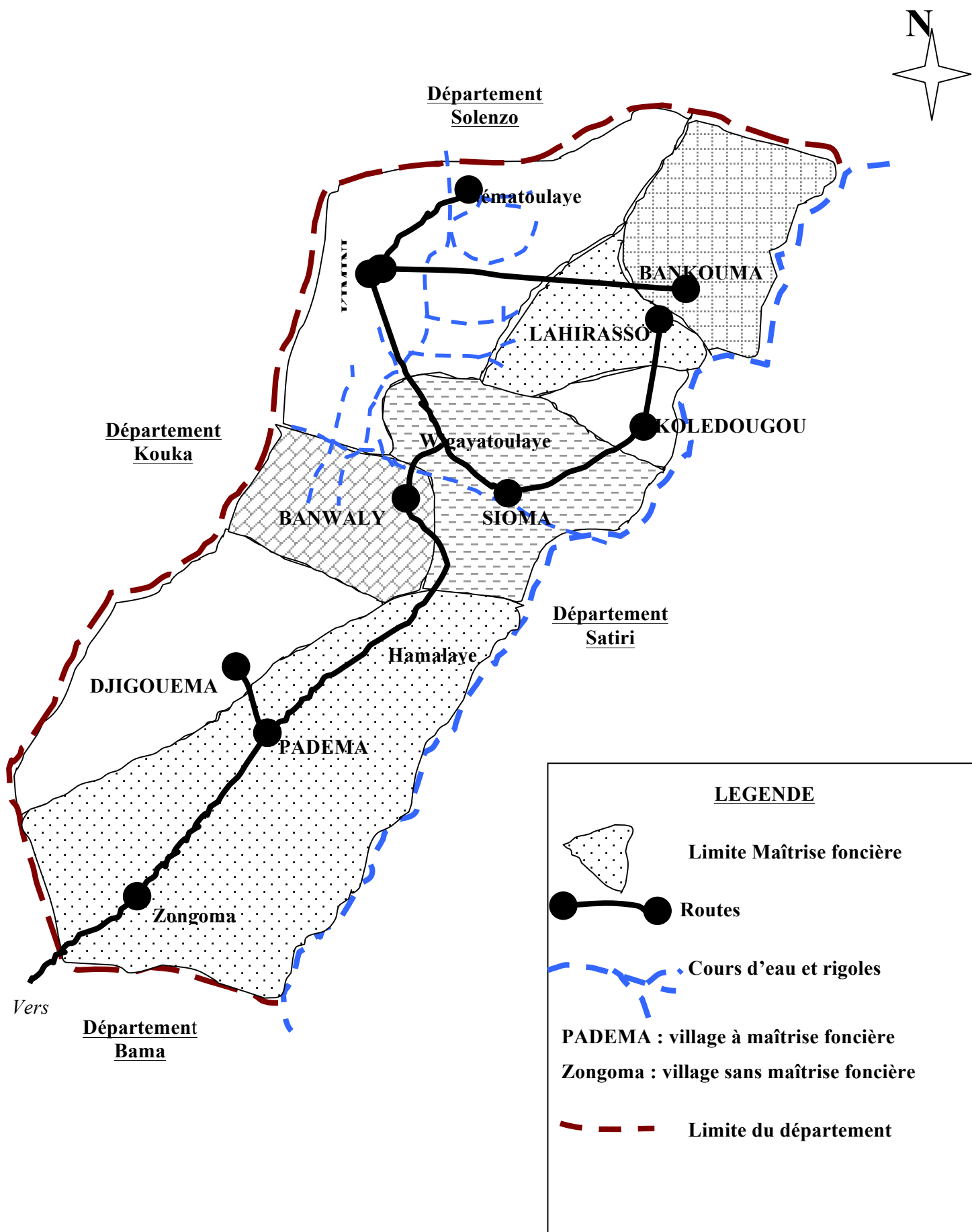
Pour cela, il est nécessaire, en préalable, de rappeler les éléments qui ont conduit autorités nationales et bailleurs de fonds à lancer une telle opération. Celle-ci a été initiée :

- en réponse à une situation de gestion foncière difficile marquée par des conflits entre agriculteurs et éleveurs, entre autochtones et migrants... ;
- en réponse à la remise en cause des accords fonciers traditionnels (accueil de migrants et attribution de terres), à l'émergence de nouveaux mécanismes de contrôle foncier mal connus, non stabilisés ;
- en réponse aux risques de crise foncière freinant les capacités productives (zone d'excédents céréaliers et de production cotonnière d'intérêt vital pour le pays).

En effet, la mission de faisabilité de l'OPSF en février 2000 avait fait un double constat :

- face à la multiplication des conflits, la régulation du jeu foncier local était une préoccupation partagée par les acteurs ; administration, services techniques et populations locales ;
- le risque d'une dégradation de la situation était aussi réel.

DÉPARTEMENT DE PADÉMA : LES MAÎTRISES FONCIÈRES COUTUMIÈRES



Comme dans l'ensemble de la zone de colonisation agricole de l'Ouest du Burkina Faso, les conflits sont la manifestation visible de l'instabilité foncière. De nombreux indices traduisent la dégradation des rapports fonciers à l'échelle locale et la remise en cause des accords passés lors de l'installation des migrants :

- la poursuite et l'intensification du mouvement de retrait des terres à travers les demandes de restitution d'une certaine superficie des terres prêtées (Lahirasso) et la remise en cause de la gestion déléguée à Zongoma par exemple ;
- la multiplication des prêts de terre de courte durée et la diffusion progressive des locations annuelles ;
- le refus des jeunes générations d'autochtones et d'allochtones de respecter les anciens accords.

Ces évolutions traduisent des affrontements entre des positions de moins en moins conciliables ; cela laisse présager le durcissement des rapports sociaux et présente des risques de dérapage. C'est donc dans ce contexte régional et local marqué par la montée en puissance des contradictions et des antagonismes au sein de la population qu'une intervention externe est apparue comme un moyen d'appuyer une dynamique de pacification à travers la recherche d'un dialogue constructif. La prise en considération de la dynamique conflictuelle autour des enjeux fonciers apparaît dans la formulation de l'opération de sécurisation foncière.

■ Les objectifs assignés à l'OPSF à Padéma

Trois séries d'objectifs ont été assignées à l'OPSF, dans le respect d'une démarche progressive et graduelle. Il s'agissait :

- Dans l'immédiat de :
 - favoriser le dialogue entre les différentes composantes de la population autour des questions foncières, et
 - réduire les tensions sociales en cours.
- À court terme de :
 - faire l'état des lieux sur l'organisation spatiale du département, et
 - clarifier les pratiques foncières existantes.
- À moyen terme, créer les conditions pour :
 - la mise en place et le fonctionnement d'organes locaux de régulation foncière, et
 - l'enregistrement des droits fonciers et des accords locaux.

En d'autres termes, le premier objectif cherche à rétablir le dialogue entre les acteurs et entre communautés résidentes avec la finalité de réduire les tensions sociales. Dans un deuxième temps, il s'agit de bien comprendre les rapports sociaux noués autour du foncier pour ensuite clarifier les pratiques locales. En troisième lieu et sur la base des négociations foncières engagées, un processus de formalisation des accords fonciers locaux s'engage en lien avec les services techniques et administratifs locaux.

5. Conclusion : les axes de travail

La présentation des deux terrains choisis au Burkina Faso et au Cameroun montrent comment ils peuvent être comparés par rapport aux problématiques foncières. Si les grandes orientations et les rythmes de mise en œuvre des projets de développement dans ces secteurs sont similaires (projets productivistes, gestion des terroirs, développement local), nous constatons un retard de plus de 5 ans du Nord-Cameroun par rapport au Burkina Faso. Ceci traduit une homogénéisation des interventions des bailleurs de fonds dans les pays sub-sahariens. Face à des problèmes relativement identiques et dans le cadre des grandes orientations internationales (autosuffisance alimentaire, environnement, développement durable), les mêmes solutions sont testées et appliquées dans les pays d’Afrique de l’Ouest, puis d’Afrique Centrale.

Projets de développement	Burkina Faso	Nord-Cameroun
Projets productivistes	PCOV/BM FAC 1971-1976 Projet de développement agricole des Hauts-Bassins et du Mouhoun, BM et CCCE 1982	NEB, FED 1974-1994 SEB, FED 1979-
Gestion des terroirs	ORD Hauts- Bassins, BM et AFD 1987-1991 PDRI/HKM, AFD 1991-1995	DPGT, AFD 1994-2002 ESA, AFD 2003-2007*
Développement local	PDRI, AFD 1995-2008	PDOB, AFD 2004-2007
Sécurisation foncière	PDLO, OPSF, AFD 2004-2008	Initiative MEADEN 2004-2007

* Cette période correspond à la première phase du projet ESA. Une seconde phase ESII-PCS (projet de conservation des sols) a démarré en 2008 pour une période de quatre ans.

On ne saurait occulter les grandes divergences existantes entre les systèmes politiques des terrains choisis, qui rendent délicat l’exercice de comparaison proposé ici. Au pouvoir très fort des chefferies traditionnelles du Nord-Cameroun, qui s’imposent aujourd’hui comme gestionnaires fonciers, s’oppose une organisation politique traditionnelle reposant sur des sociétés acéphales au Burkina Faso. De même, la réflexion engagée au niveau national pour une réforme de la loi foncière au Burkina ne se retrouve pas dans le Nord-Cameroun, qui opte pour un immobilisme favorable aux chefferies. Ces divergences majeures contraignent très fortement les approches foncières dans ces deux pays et rendent une comparaison quasi-impossible. C’est pourquoi l’analyse et la comparaison entre les deux terrains portera essentiellement sur les interventions foncières et les processus d’innovation institutionnelle proposés au niveau local par les projets actuels.

Sur la base des termes de références de l’étude et suite à un stage de terrain de six mois associant dans chaque pays un tandem d’étudiant(e)s (un étudiant français de niveau master et un étudiant burkinabé ou camerounais ayant exercé des responsabilités dans la mise en œuvre des projets analysés) sous la supervision d’un cadre national responsable des structures concernées (OPSF pour le Burkina Faso, MEADEN pour le Cameroun), les axes de travail ont été progressivement affinés. Ils structurent la construction de la présente synthèse autour de deux parties principales :

- l’analyse des outils et méthodes de sécurisation foncière mis en œuvre avec une double dimension : les mesures de sécurisation individuelle, au niveau des exploitations agricoles, et les mesures de sécurisation collective, portant sur la gestion

des ressources communes, avec comme angle privilégié au regard des caractéristiques des deux régions, les relations agriculture/élevage ;

- l'examen des dynamiques sociales déclenchées lors de la mise en œuvre des interventions sous forme de projet. Plusieurs aspects sont présentés dans la partie 3 : les relations population locale/structure projet avec l'éclairage des jeux d'acteurs dans des démarches d'intervention qui se veulent participatives. Sous l'angle de l'analyse des politiques publiques et de la pérennisation des interventions, les dimensions institutionnelles sont croisées avec les évolutions d'organisation au plan local : dispositifs de décentralisation conduits dans les deux pays aboutissant à la communalisation en milieu rural.

II. PARTIE 2 : DÉMARCHES DE SÉCURISATION FONCIÈRE PASSÉES ET EN COURS

1. Introduction

Au cours des travaux de terrain, il est apparu évident que les deux régions connaissaient des situations foncières difficiles, mais la recherche de solutions pour répondre aux tensions et conflits n'empruntaient pas les mêmes chemins, ou plus exactement des priorités différentes avaient été retenues. L'analyse des documents des projets concernés, la vérification des types d'interventions sur le terrain ont montré des situations contrastées qu'il est possible de schématiser selon l'accent mis sur les dimensions individuelles ou collectives de sécurisation, élément de différenciation forte entre les expériences conduites au Burkina Faso et au Nord-Cameroun.

La présentation des démarches de sécurisation foncière est centrée sur la réflexion autour des acquis et des limites des expériences conduites dans les deux régions avec une perspective complémentaire sur la question de la pérennisation des outils mis en œuvre. Pour cela, la présentation croise les regards sur le Burkina Faso et le Cameroun en fonction de la place accordée aux différents aspects regroupés en trois domaines :

- les réponses apportées en matière de formalisation des transactions foncières ; elles concernent ce qui a été identifié comme une dimension individuelle, c'est-à-dire portant sur les exploitations agricoles familiales ;
- les réponses apportées en matière de sécurisation des ressources communes, en particulier la recherche de solutions aux conflits entre agriculteurs et éleveurs ;
- les perspectives de pérennisation des actions, notamment en lien avec les évolutions institutionnelles que connaissent les deux pays, dans le cadre de démarches de décentralisation administrative marquées par la création des communes rurales.

2. Le besoin de formalisation des transactions foncières

La formalisation des transactions foncières répond à un constat sur la difficulté pour les populations agricoles de réguler les conditions d'accès à la terre, et de mettre en place des mécanismes permettant le renouvellement générationnel dans des conditions intégrant la forte croissance démographique et les changements techniques et économiques. L'instabilité née des changements dans les modes d'accès à la terre est alors source de tensions et de conflits ; l'émergence de nouvelles pratiques non stabilisées et la remise en cause des anciens accords ont ainsi créé de nombreuses occasions de conflits dont une des manifestations est la pratique des retraits de terre.

Pour illustrer les dynamiques en cours et la recherche de solution, la référence à la situation du département de Padéma sera développée en premier car la formalisation des accords fonciers a constitué un axe de travail prioritaire dans le cadre de l'OPSF. La référence à la situation du

Nord-Cameroun illustrera en contre-point la difficulté des avancées dans ce domaine dans un contexte sociopolitique peu favorable.

La présentation de cet axe de travail dans le département de Padéma est structurée en trois points : le premier porte sur un état des lieux de la remise en cause des accords fonciers initiaux entre autochtones et migrants entraînant une situation d'insécurité foncière. Pour répondre à cette situation, la réponse retenue a été la formalisation des contrats fonciers ; la mise au point d'outils de formalisation est donc présentée ensuite avant que ne soient discutés les acquis et limites de la démarche mise en œuvre.

2.1 Le diagnostic de l'insécurité foncière à Padéma (Burkina Faso)

Avant le choix du département de Padéma comme lieu d'expérimentation de l'OPSF, cette partie de la zone de colonisation agricole de l'ouest du Burkina Faso a fait l'objet de plusieurs études ayant comme point commun l'observation des pratiques foncières et leurs évolutions face aux changements démographiques et économiques (Paré, 2000, Baud, 2001). Comme cette étude portait d'abord sur la définition d'outils et méthodes pour améliorer la sécurité des transactions foncières, le contenu des différentes pratiques foncières a plutôt fait l'objet de vérification de la pertinence des catégories habituellement retenues pour décrire les pratiques foncières que d'un approfondissement des catégories utilisées.

■ L'incertitude foncière : des transactions informelles

Il est possible de dresser une typologie des transactions foncières. Dans la pratique, celles-ci sont toutefois rarement codifiées, ce qui autorise des changements dans les clauses initiales, et dans leur interprétation. Cela alimente le climat d'incertitude caractéristique de la crise foncière.

a. Les prêts à durée indéterminée et les dons

Acteurs. À l'arrivée des premiers migrants, la transaction foncière la plus courante était un prêt de terre à durée indéterminée. Ce type de prêt sans condition pouvait s'apparenter à un don. Ces prêts consistent en un transfert de tous les droits sauf celui d'appropriation coutumière. Aujourd'hui, dans un contexte de saturation de l'espace et de monétarisation de la terre, plus aucune terre n'est prêtée de cette façon entre migrants et autochtones. Les dons existent encore entre autochtones. Entre migrants et autochtones, ils sont marginaux : Bien que cette transaction ne soit pratiquement plus pratiquée, elle concerne beaucoup de personnes qui cultivent encore les terres qu'on leur a données il y a vingt ou trente ans.

Procédures. Les premiers migrants allaient demander de la terre directement aux autochtones, en approchant d'abord le chef du village par le biais de son futur logeur, soit en passant par un migrant installé de plus longue date. Ainsi, à Zongoma, « le vieux Mory », premier migrant Samo, a obtenu des autochtones de Padéma un droit de gestion délégué sur la terre. Il a ainsi installé tous les migrants qui sont venus à Zongoma, en informant simplement les autochtones de Padéma à chaque nouvelle arrivée. Le premier migrant Mossi de Padéma a lui aussi obtenu des droits de gestion délégués sur sa parcelle originelle. Il a pu installer plusieurs familles de migrants. Dans ces deux exemples, les détenteurs des droits délégués ne demandent rien en échange des terres : « *Je ne leur demande rien en échange car si je faisais ça, les autochtones me chasseraient.* » (O.N., chef de la communauté mossi de Padéma).

Conditions. De manière générale, les clauses qui accompagnent ce type de transaction ne sont pas clairement définies et jamais écrites. Cela laisse une marge d'interprétation aux différentes parties, et certaines clauses peuvent évoluer : « *Mon père a dit en leur donnant que quand il en aurait besoin, il les reprendrait.* » (K.T., autochtone Bobo de Padéma). Cette clause semble avoir été rajoutée après-coup, en réponse à la saturation de l'espace. Au moment des dons, la durée et les conditions d'un éventuel retrait n'étaient pas précisées car ce n'étaient pas des clauses pertinentes dans un contexte de brousse libre. La plupart des enquêtés, migrants ou autochtones, avouent par ailleurs que la durée et la question du retrait n'ont pas été évoquées lors du don. La question de l'héritage n'est pas non plus clairement tranchée dans le cas des terres données. À la question de savoir si les enfants des migrants qu'il héberge pourront bénéficier de la terre de leur père, un logeur autochtone répond : « *Cela dépend du comportement de l'enfant. S'il suit les bonnes traces de son papa, il pourra avoir la terre.* » (K.K., cultivateur autochtone bobo).

Du côté des migrants, tout le monde n'a pas les mêmes convictions sur l'héritage : « *Je voudrais qu'ils en héritent mais il n'y a pas de garantie.* » (S.B., cultivateur mossi). Un autre migrant est plus rassuré : « *Ils pourront hériter car il y a une concertation entre autochtones et migrants.* » (Z.M., cultivateur mossi). Il n'y a pas de règles d'héritage fixes, les conditions de la transmission semblent dépendre étroitement des relations personnelles qu'il existe entre le migrant et son logeur.

Concernant enfin la gestion des ligneux sur les terres données, on constate la même imprécision que pour les règles d'héritage. « *C'est interdit [de planter]. On peut récolter les fruits du karité, pas ceux du néré* » (T.S., chef du village de Zongoma, communauté samo). Ces règles ne sont pas coutumières mais économiques. Dans ce village, les fruits du néré sont récoltés par le propriétaire du champ en saison sèche alors que l'accès aux arbres est libre ; les fruits du karité sont mûrs en saison humide, le champ est alors cultivé et seul le cultivateur peut avoir accès aux arbres qui sont dans son champ. Le manque de précision sur les règles de plantation dénote d'un déficit de confiance entre le donateur et le bénéficiaire. Comme pour l'héritage, la plantation d'arbre semble surtout fonction du degré de confiance qu'il existe entre l'autochtone et le migrant qu'il héberge. Les situations diffèrent selon les cas.

b. Les prêts à durée déterminée

Motivations. Les prêts se sont multipliés sous l'effet de la saturation de l'espace. Pour les prêteurs, il s'agit d'une transaction plus sécurisante car ils savent qu'ils pourront récupérer leur terre en cas de besoin au bout de quelques années, voire au bout d'un an dans le cas des prêts annuels. Les prêts peuvent être contractés entre migrants et autochtones, mais également entre autochtones et entre migrants. Si les durées des prêts n'étaient auparavant que rarement précisées, elles font maintenant souvent l'objet de discussions préalables. Parfois la durée n'est pas précisée mais il est dit, ou sous-entendu, que la terre pourra faire l'objet d'un retrait à court ou moyen terme : « *Je ne précise pas de durée mais je dis que quand j'en aurais besoin, je reprendrai ces surfaces.* » dit un autochtone (T.O., représentant du lignage fondateur Dawé au GR de Padéma).

Prêts annuels. Les prêts annuels sont un moyen pour un cultivateur en manque de terre d'accéder ponctuellement à des surfaces cultivables. Pour le prêteur, il permet d'avoir la certitude de retrouver sa terre au terme de la saison. « *La durée déterminée correspond à une situation difficile particulière à une période donnée. Ça nous sécurise.* » (K.T., cultivateur autochtone). Il peut s'agir d'une surface qu'en raison d'un déficit de main d'œuvre ou

d'intrants par exemple, un propriétaire ne pourra pas cultiver pour la prochaine saison. Mais ce type de prêt ne met pas le bénéficiaire du prêt dans une situation de sécurité suffisante et lui interdit des investissements productifs à moyen et long terme. Il ne peut donc s'agir que d'une solution d'appoint. Les prêts annuels sont une transaction qui a fait son apparition très récemment.

Prêts de courte durée. Le prêt peut également s'étendre sur une période de plusieurs années. Pour un migrant de Zongoma détenteur de droits délégués sur la terre, la confiance entre le prêteur et le receveur semble essentielle. Quand un nouveau migrant arrive, les villageois de Zongoma peuvent lui prêter un peu de terre, sans lui préciser de durée mais en précisant bien qu'il s'agit d'un prêt. Si la confiance s'installe le prêt peut être longtemps prolongé. S'il arrive une mésentente entre les deux contractants, le prêteur peut facilement retirer la terre. Le retrait peut également avoir lieu quand au bout de quelques années, le prêteur a développé ses moyens de production, ou que la taille de sa famille nécessite un agrandissement de la surface cultivée

Conditions. Les clauses assorties aux différents types de prêts sont détaillées par un autochtone : « *Ils [les bénéficiaires du prêt] doivent contribuer aux coutumes. Ils doivent aider aux activités agricoles pendant le semi, le sarclage et la récolte, ce qui fait trois fois. Ils doivent respecter les interdits liés à la terre. Ils doivent éviter toute attitude susceptible de perturber la paix sociale (adultère, viol...).* » (T.O., représentant du lignage fondateur Dawé au GR de Padéma). En pratique, il peut être difficile de faire la distinction entre un prêt contre lequel on fournit des compensations en nature ou parfois en argent et une location. Les locations, pratiques occultes, peuvent ainsi être facilement déguisées en prêts.

c. Les locations

Pratiques occultes. Les locations sont des pratiques très courantes dans tous les villages mais qui ne sont quasiment jamais avouées par les enquêtés. « *Je ne suis pas au courant de cette pratique à Padéma.* » (M.S. représentant du lignage fondateur Konaté au GR de Padéma) dit un autochtone de Padéma, mais cette réponse a été entendue dans tous les villages du département. Cela s'explique par deux raisons. D'une part, depuis la réforme agraire foncière (RAF), il est dit que la terre appartient à l'État. Même si les textes de loi sont peu appliqués, les cultivateurs sont dans l'incertitude : ont-ils le droit de louer des terres qui légalement ne leur appartiennent pas ? D'autre part, la tradition interdit les locations et les ventes. La terre est un bien commun qui appartient aux ancêtres et aux générations futures, et à ce titre elle ne peut faire l'objet de transactions monétarisées. Mais l'influence de la tradition s'estompe peu à peu.

Acteurs. Les locations concernent tous les types d'acteurs. Un seul autochtone interrogé dit pratiquer la location. Il s'agit de locations annuelles, contre labour (il faut labourer un hectare du champ du loueur en échange d'un hectare) ou contre argent. Le montant de la location varierait entre 10 000 francs CFA et 20 000 francs CFA par hectare et par an. La location se pratique également entre autochtones et entre migrants, mais de manière plus occulte encore. « *C'est très répandu vers Zongoma. Ils louent entre migrants. Les logeurs ne savent pas.* » (S.D., chef de zone de Padéma).

Individualisation. Les locations tendent à se faire de manière anarchique, sans concertation avec les autres membres de la famille. Tout membre de la famille peut louer, et souvent cela

se fait sans l'accord du chef de lignage. Ainsi les locations peuvent-elles être une source de conflit au sein des familles autochtones.

Motivations. La location semble avoir été introduite dans le département par les migrants. Les migrants les plus forts économiquement et qui ont besoin de terres incitent les autochtones à retirer des terres qu'ils prêtent à d'autres gratuitement pour leur louer à eux. La location est donc une pratique qui n'est pas sécurisante car elle incite au retrait. Pour les autochtones les plus fragiles économiquement, la location est un moyen de gagner un peu d'argent. La location est donc une réponse à une situation de pauvreté : « *Les 10 ha ont été donnés par quelqu'un qui n'a pas les moyens de labourer ni de manger. En échange du labour et de céréales, il nous a donné les 10 ha.* » (K.S., cultivateur communauté mossi de Lahirasso). Les conditions sont floues. Pour le migrant qui parle, la terre lui a été donnée. Pour l'autochtone qui a « donné » ces terres, il s'agit plus vraisemblablement d'un prêt.

d. Les ventes

Motivations. Pour les mêmes raisons que les locations, les ventes restent des pratiques largement occultes. Par ailleurs, elles sont moins développées dans le département de Padéma que dans le département voisin de Bama. En effet, les acheteurs sont surtout des nouveaux acteurs, des citadins qui investissent dans l'agriculture. Le département de Padéma, enclavé et à plus de deux heures de Bobo-Dioulasso n'est pas intéressant de ce point de vue pour de tels investissements.

Acteurs. Toutefois, six cas de ventes ont été repérés (Sanou, 2006). De grandes surfaces allant de 150 ha à 250 ha ont été vendues à des cadres de la fonction publique ou de la Sofitex (Société burkinabé des fibres textiles). Pour deux d'entre elles, il s'agit d'investissements dans des plantations ou dans la riziculture. Deux de ces ventes sont reconnues comme telles par les populations locales, les autres sont considérées comme des prêts.

Discordes. Tout comme les locations, les ventes peuvent être le fait d'acteurs isolés.

On assiste à une remise en cause de l'autorité traditionnelle. Ainsi à Padéma, une mésentente a eu lieu entre deux familles autochtones dont l'une voulait vendre une terre, et l'autre, la famille du chef, s'y opposait. L'autorité du chef a été ébranlée, mais la terre n'a pas été vendue. Malgré tout, cette affaire a établi un clivage durable entre les deux familles qui est réapparu dans d'autres affaires.

e. La dynamique des transactions

L'évolution des transactions. Il ne semble pas qu'il y ait eu d'innovation majeure dans les pratiques de transactions dans le département de Padéma. Les résultats de notre étude concordent avec les études précédentes (Baud, 2001, Paré *in* Tallet 2001). Les prêts à durée indéterminée sont devenus très rares et ne se pratiquent plus qu'entre autochtones. Les prêts de courte durée sont les seuls qui soient encore contractés. Le constat d'une monétarisation croissante des transactions est renforcé. Cette tendance lourde que l'on observe depuis les années 1990 ne fléchit pas. La multiplication des retraits observés à la fin des années 1990 est aussi confirmée. J. Baud détaille l'évolution des transactions selon le type de terre considéré. Les sols latéritiques gravillonnaires, au pied des collines, ont des rendements peu élevés. Ces terres se situent souvent loin des villages. Elles ont donc une faible valeur dans les transactions et font rarement l'objet d'une monétarisation. Les sols sablo argileux et argilo sableux sont propices au coton. Ils sont donc très convoités. La monétarisation est réelle mais

plus lente que dans les autres zones. Enfin, les bas-fonds sont les terres où les rendements sont les plus élevés. Dans ces zones il n'y a plus de prêts. La monétarisation y a été très rapide. Dans le département de Padéma, la monétarisation concerne surtout la location des terres. Contrairement au département voisin de Bama, plus proche de Bobo-Dioulasso, les ventes se sont peu développées à Padéma. Depuis l'enquête de J. Baud, ce phénomène se confirme : peu de ventes ont été conclues dans le département depuis les années 2000. Si les formes des transactions évoluent peu, les transactions connaissent toutefois une dynamique interne importante.

Dynamique des transactions. Les transactions évoluent dans leur contenu. En effet, les clauses de départ, quel que soit le type de transaction, ne sont pas clarifiées. Ainsi, les prêts conclus avant les années 1990 n'ont pas de durée déterminée. Les dons ne sont pas toujours spécifiés explicitement en tant que tel. Les obligations de chaque partie sont rarement précisées. Ce flou sur les règles de départ laisse une marge d'interprétation de la transaction aux acteurs. Ainsi un autochtone qui a donné des terres affirme : « *Je n'ai jamais prêté de terres moi-même mais mon père en a données, l'équivalent de 40 ha, à des migrants mossi. Ils sont assez loin du village. Mon père a dit en leur donnant que quand il en aurait besoin, il les reprendrait.* » (K.T., cultivateur autochtone de Padéma). De toute évidence, cette clause semble avoir été ajoutée après coup. Ce changement est unilatéral. Dans le contexte où la terre a été donnée au migrant, il était inutile de préciser que la terre pouvait être reprise en cas de besoin. En effet, la brousse semblait à l'époque infinie. Aucun individu ne pouvait imaginer être en manque de terre un jour. Mais le contexte a changé et la saturation de l'espace a amené de nouveaux enjeux sur la terre. La clause qui stipule que la terre pourra être retirée en cas de besoin par les enfants semble donc avoir été rajoutée après-coup, en réponse à ce changement de contexte. Le changement de génération, en plus du changement de contexte, est un facteur du dynamisme des transactions.

Le caractère informel des transactions est donc une source d'incertitude. Cette incertitude majeure sur les terres, capital de production le plus important parce qu'il est le plus rare, est un frein important au développement de l'ensemble de l'économie du département. Cette incertitude est aussi une des conséquences de l'insécurité foncière, un autre frein au développement de l'économie rurale.

■ L'insécurité foncière

Le sentiment d'insécurité foncière apparaît fortement lié à l'instabilité des accords conclus entre familles de producteurs. C'est à partir de ce diagnostic banal qu'avait été élaborée l'approche de l'OPSF afin de clarifier les pratiques ayant cours dans le département.

a. Les quiproquos fonciers

Tabous. Il existe un certain tabou sur les questions foncières, une réticence au dialogue entre les différentes communautés sur ces questions : « *Le débat aura été instauré entre autochtones et migrants alors qu'avant le foncier était tabou entre les deux parties. Si le projet s'arrête, il aura fait plus de mal que de bien. [...] Les autochtones vont profiter que le débat soit ouvert pour accélérer le processus de retrait.* » (B.I., cultivateur samo, ex-DAV de Zongoma). Selon ce migrant, l'absence de dialogue est une certaine sécurité, un frein au retrait. Beaucoup de migrants partagent ce point de vue et préfèrent ne pas évoquer certaines questions ou ne pas se plaindre lors d'un retrait de peur d'aggraver leur situation. Lorsque l'on demande à un migrant s'il a posé la question de la durée du prêt de ses terres à son logeur, il répond : « *Je ne l'ai pas*

demandé non plus car j'aurais risqué de me les faire reprendre. » (T.B., cultivateur mossi)). Un autre répond, quand on lui demande pourquoi il n'a pas protesté après le retrait dont il a été victime : *« On a eu peur, on s'est demandé s'ils n'allaient pas tout nous retirer. »* (S.H., cultivateur mossi).

Enjeux. Les deux communautés, migrantes et autochtones, ont des intérêts à maintenir ce flou sur les règles du jeu foncier. Les migrants ont peur que la clarification des règles se fasse à leur désavantage. Pour les autochtones, ce flou leur permet d'effectuer des retraits plus facilement. D'autre part, il leur permet de faire évoluer les clauses des dons et des prêts à leur avantage : ils entretiennent la dynamique des transactions. Illusions ? Certains autochtones pensent que les migrants partiront de leur plein gré.

« Tous les Mossi sont des grands migrants. Quand ils se lèveront, nous pourrions récupérer la terre. » (O.S., autochtone bobo membre du lignage fondateur de Padéma Millogo). Les autochtones se bercent-ils d'illusions sur les intentions des migrants ou sont-ils plus clairvoyants qu'ils ne le laissent entendre ? *« Parfois des migrants se lèvent, et on prend leur place. »* (D.A., autochtone bobo membre du lignage fondateur de Padéma Dao). Le départ des migrants est présenté comme naturel. Les autochtones peuvent chercher ainsi à dissimuler les stratégies qu'ils mettent en œuvre visant au départ des migrants.

b. Les retraits de terre

Contexte. Les retraits de terre sont une source majeure d'insécurité. Décidés unilatéralement par les autochtones, ils mettent les migrants dans un état d'incertitude et de tension. Beaucoup d'entre eux s'effectuent sans préavis, au moment des semis, mettant ainsi les migrants victimes dans une situation très délicate. Les retraits dont nous ont parlé les victimes dans les entretiens varient d'un demi-hectare à dix-sept hectares retirés en une seule fois. De véritables stratégies sont mises en œuvre pour effectuer ces retraits.

Du don au prêt. Le caractère dynamique des transactions autorise une interprétation plus ou moins lâche des clauses initiales. Ainsi, un don ou un prêt à durée indéterminée peuvent se transformer en prêt à durée déterminée. Un migrant qui pensait avoir acquis sa terre définitivement grâce à la coutume et aux compensations annuelles se voit signifier indirectement que celle-ci lui est seulement prêtée : *« Mais quand je suis allé introduire la requête de mon vieux pour le verger [la famille du migrant veut planter un verger sur la terre en question], mon logeur m'a répondu que ces 6 ha étaient une réserve pour ses propres enfants. Il m'a dit que si je plantais un seul arbre, il me retirait les 6 ha. Mais j'ai acquis la terre selon la coutume. »* (T.M., cultivateur de la communauté samo).

D'autres autochtones veulent transformer des prêts jusqu'ici sans clause sur la durée en prêts à durée déterminée. Ils espèrent ainsi récupérer leurs terres à terme : *« C'était en jachère. Ce sont des prêts mais sans durée précise. Aujourd'hui j'aimerais dire une durée. [...] Le prêt durera entre 3 et 5 ans. »* (J.M. S., cultivateur autochtone de Banwaly). Toutefois, il faut remarquer que ce type de clarification peut aussi sécuriser les migrants. Cet autochtone ajoute : *« Ils [les migrants] vont mieux apprécier qu'il y ait une durée pendant laquelle ils pourront cultiver à l'aise et vers la fin ils prendront des dispositions. »* (id.).

Retraits anarchiques. L'individualisation des droits sur la terre et la multiplication des centres de décisions concernant la terre au sein des familles a pour corollaire la multiplication des retraits incontrôlés. N'importe qui dans une famille autochtone peut décider du retrait d'une terre, même si ce n'est pas lui qui l'a attribuée. Un migrant victime d'un retrait témoigne :

« *L'autochtone qui m'a retiré ma terre appartient à la même grande famille que celui qui me l'a donnée* » (S.M., cultivateur mossi de Zongoma). À Padéma, il n'y a pas de domaines fonciers lignagers définis. Le retrait d'une terre peut alors être effectué par un membre d'une autre famille que celle qui a attribué la terre à un migrant, ce qui engendre des situations de conflits entre les autochtones. C'est même la première cause de conflit évoquée par un autochtone de Padéma.

Locations. Les autochtones peuvent également retirer des terres qu'ils ont prêtées pour les louer. C'est le besoin d'argent qui les pousse à de telles actions. Des migrants en manque de terre et au niveau économique élevé peuvent pousser à ce genre d'action. À Lahirasso, les autochtones agissent de manière subtile : « *Les autochtones retirent la parcelle et ils l'exploitent ensuite. Mais la parcelle qu'ils exploitaient eux-mêmes avant, ils l'a mettent en location, pour pas que tu dises qu'ils te la retirent pour la louer à un autre.* » (K.S, cultivateur mossi de Lahirasso).

Mise sous pression. Enfin les retraits peuvent être en eux même une stratégie de mise sous pression des migrants pour les pousser au départ. C'est en ce sens que sont ressentis les retraits par certains migrants, notamment à Hamdalaye. D'importantes portions sont retirées en une seule fois, ce qui met le migrant dans une insécurité alimentaire très grande. Il doit alors trouver d'autres terres pour nourrir sa famille ou partir ailleurs. Un migrant d'Hamdalaye résume la situation : « *Le foncier est devenu une arme pour les autochtones* » (S.I., cultivateur mossi de Lahirasso). À Zongoma, les autochtones entretiennent une situation de tension. Un migrant témoigne : « *Pendant la saison hivernale, des ayants droit (les fils des logeurs par exemple) défilent dans les champs et menacent de retirer le champ. Les migrants sont obligés de donner en échange un poulet, de l'argent, pour qu'ils partent.* » (S.H. cultivateur mossi de Zongoma).

c. Autres signes d'insécurité foncière

Il s'agit d'inquiétudes évoquées par les migrants.

Aménagements. Les aménagements, opérations de fertilisation et plantations effectués dans les champs par les migrants peuvent être perçus par les autochtones comme des tentatives d'appropriation : « *Il y a des cas où les migrants ont planté, ils sont partis et ont revendu la plantation sans en informer le logeur. Planter signifie une appropriation, donc on est prudent.* » (T.O., membre du GR de Padéma, représentant du lignage fondateur Dawé). À la suite de tels travaux, les champs peuvent être récupérés : « *J'ai fait un cordon pierreux dans mon champ. C'est pour ça qu'ils m'ont retiré de la surface.* » (S.H., migrant mossi). Généralement, les migrants n'osent donc pas entreprendre ces aménagements.

Modes d'acquisition. Les migrants ayant acquis leur terre par défrichement se sentent généralement plus en sécurité que ceux qui l'ont acquise à l'état de jachère : « *[Je ne me sens pas en sécurité] comme je suis sur la jachère du type je ne sais pas quand il va la reprendre. [...] [Mon père se sent plus en sécurité] car il l'a défriché.* » (T.S., cultivateur de la communauté mossi de Padéma). Les migrants qui ont acquis leur terre directement auprès de leur logeur autochtone sont également plus en sécurité que ceux qui l'ont eu en passant par un intermédiaire migrant ayant des droits délégués de gestion. Ainsi, la plupart des migrants de Zongoma ont obtenu leurs terres auprès du « vieux Mory », le premier migrant détenteur des droits délégués de la part des autochtones de Padéma. Aujourd'hui le « vieux Mory » est mort, et il y a une insécurité foncière importante dans le village. De plus, les relations personnelles

entre logeur et migrant comptent beaucoup. Si le migrant est bien intégré au village et s'il est en bonnes relations avec son logeur, il se sent en sécurité.

Réussite économique. Beaucoup de migrants pensent que si les autochtones se rendent compte de leurs bons résultats agricoles, ils viendront prendre leur terre. Un migrant explique la situation : « *Quand on entreprend des opérations de fertilisation et des aménagements, cela amène les autochtones à faire des récupérations car les champs produisent bien. Comme tu as fertilisé, ils reprennent et produisent par-dessus. Et ils louent une autre partie de leur terre qui n'est pas fertilisée à d'autres.* » (S.I., cultivateur, communauté mossi de Lahirasso).

Dispersion des terres. Des cultivateurs sont obligés de louer de petites portions de terres à plusieurs propriétaires différents pour compléter leur domaine cultivable. Ces locations doivent être renégociées chaque année ce qui les met dans une situation précaire. « *On a demandé à plusieurs autochtones plusieurs petites portions. C'était des vieilles terres qui ne donnent pas, elles étaient déjà appauvries.* » (H.K., cultivateur de Padéma, communauté mossi). Enfin, une pratique originale a été signalée à Banwaly. Selon les dires d'un migrant, il arrivait que des autochtones louent une terre à deux personnes à la fois, ou la louent et la cultivent eux mêmes. Ce genre d'escroquerie met évidemment les locataires dans une situation de grande insécurité.

Bilan. L'insécurité foncière est prégnante dans le département. Les nombreux retraits de terre en sont le signe le plus évident, mais d'autres causes d'inquiétude apparaissent dans les discours des populations. Une atmosphère d'insécurité est également entretenue par les quiproquos et les tabous fonciers qui existent entre les différentes communautés.

Inégalités. Tout le monde n'est pas touché par le même degré d'insécurité. Les migrants sont dans une plus grande insécurité que les autochtones. Les cultivateurs les plus pauvres sont plus insécurisés que les plus riches, qui ont accès à la location. Les villages sans maîtrise foncière sont également plus insécurisés que les villages avec maîtrise. Enfin, les plus jeunes ont de plus grandes incertitudes face à leur avenir que les plus âgés.

Intensification. L'insécurité foncière est un frein à l'intensification agricole et au-delà, au développement de l'économie locale. Comme le caractère informel des transactions foncières, l'insécurité foncière participe à la très forte incertitude qui frappe les cultivateurs locaux (à des degrés différents). Cette incertitude empêche d'investir en matériel productif. Toutefois, l'intensification est aussi une question d'environnement économique. Les cours du coton, l'accès au crédit sont des facteurs très importants pour l'investissement et la santé de l'économie locale.

■ Conclusion : les causes de la crise foncière entre conflits d'intérêt et jeux de pouvoir

Le principal moteur de la crise foncière dans le département de Padéma a été la saturation de l'espace par l'explosion démographique. Ce contexte de rareté d'une ressource majeure, la terre, est la trame de fond sur laquelle se déroulent les conflits d'intérêt et les jeux de pouvoir. Ceux-ci s'expriment en premier lieu dans les usages concurrentiels de la terre. Le développement du coton renforce par ailleurs les inégalités entre les acteurs locaux. Dans le jeu foncier, certains ont désormais beaucoup plus de pouvoir que d'autres. Les jeux de pouvoir s'expriment alors à différentes échelles. L'État essaye dès les années 1980 de s'imposer comme acteur majeur du foncier. Les projets, au niveau régional tentent de remédier à la crise ; mais ils participent par ailleurs à celle-ci, par les ambiguïtés de gestion dont ils sont porteurs. Au niveau local, le jeu foncier se complexifie par l'individualisation de la gestion de la terre. Les conflits d'intérêt divisent les communautés. Les stratégies pour faire avancer ses intérêts deviennent alors individuelles. Une stratégie est de changer les clauses des transactions, ce qui est rendu possible grâce à leur caractère informel. Elles laissent aux acteurs une marge d'action dans laquelle ils peuvent servir leurs intérêts. Une autre stratégie est d'entretenir l'incertitude. Cela renforce les relations de dépendance et permet un accroissement de son pouvoir personnel par un contrôle accru de la ressource rare, la terre.

Mais l'ensemble de ces stratégies individuelles alimente aussi la crise foncière au niveau départemental. Cette crise est d'autant plus grave qu'elle rejaillit sur une crise rurale plus générale. Il devient alors crucial de trouver des solutions de sortie de crise. Dans le département de Padéma, la recherche de solutions originales passe depuis 2004 dans le travail d'accompagnement fourni par les cadres de l'OPSF à travers un processus de participation. Il s'agit de décrire maintenant les résultats obtenus en termes de négociations et de mise en œuvre de nouveaux outils de contractualisation.

2.2 La démarche de contractualisation foncière à Padéma

En conformité avec les objectifs qui lui ont été assignés, l'OPSF a œuvré au rétablissement du dialogue entre les différents groupes sociaux ; ce travail a pris corps dans la constitution de groupes de réflexion dans les différents villages du département. Cette démarche à la base de la méthode d'intervention de l'OPSF sera analysée dans la troisième partie de la synthèse ; pour le moment, il s'agit de voir les résultats obtenus en termes de clarification des pratiques foncières, et de comprendre pourquoi les éléments de réponse au sentiment d'insécurité ont reposé sur la formulation de nouveaux contrats.

■ Le choix de la formalisation individuelle

Dans un contexte régional dominé par la remise en cause des accords fonciers initiaux, dès les premières rencontres pour établir un diagnostic de la situation foncière et élaborer des réponses communes, l'attention s'est focalisée sur une démarche de sécurisation foncière portant sur les exploitations agricoles.

■ La formalisation : une réponse à une insécurité générale

Insécurité générale. Le besoin de formalisation des accords fonciers, exprimé dès le départ de l'OPSF en 2004 dans neuf des douze villages du département, répond à un sentiment d'insécurité foncière. Il s'agit d'un souci de clarification des accords passés et des règles qui leurs sont assorties. Les travaux sur la formalisation des accords fonciers sont très avancés

dans le village de Banwaly, au centre du département. Le village de Padéma a également travaillé sur ce thème. Il semble que cette demande soit formulée à la fois par les migrants et par les autochtones. À Banwaly, un migrant présente la formalisation comme réponse à des pratiques illégitimes de locations : « *Il y avait des gens qui pouvaient louer la même parcelle à deux personnes en même temps.* » (Z.A., représentant des premiers migrants mossi dans le groupe de réflexion de Banwaly). À Zongoma, sur la maîtrise foncière de Padéma, la plupart des migrants ont été installés par le « vieux Mory », premier migrant détenteur des droits délégués. Celui-ci est aujourd'hui disparu, et les accords anciens d'installation s'en trouvent fragilisés. À Hamdalaye enfin, toujours sur la maîtrise foncière de Padéma, les migrants ressentent les retraits qu'ils subissent comme une stratégie de mise sous pression de la part des autochtones. Mais la formalisation des accords est aussi attendue par les autochtones. D'une part, ceux-ci se sentent en situation d'insécurité : ils n'ont pas assez de terre et hésitent à retirer les terres qu'ils ont prêtées aux migrants. D'autre part, de nombreux conflits d'héritage éclatent. Par exemple, à la mort du père, les enfants peuvent se voir subtiliser les terres familiales par un oncle. Des accords formalisés, c'est-à-dire écrits et reconnus par tous (les différentes parties et les autorités, c'est-à-dire des accords légaux et légitimes), répondent donc aux intérêts des migrants comme des autochtones.

Jouissance permanente et durée déterminée. En réponse à cette demande interethnique, les GR (groupes de réflexion) de Banwaly et de Padéma ont commencé à réfléchir sur la formalisation des accords fonciers dès 2005. Dès la première réunion à Padéma, et à Banwaly, la forme écrite a été retenue et la location a été sommairement écartée, ces deux points centraux doivent donc être analysés. À Padéma, le droit à tout cultivateur, quelle que soit son ethnie, à accéder à la terre et à être sécurisé a été reconnu et mis en avant.

Ensuite, les discussions ont porté sur les moyens de cette sécurisation par la formalisation foncière. Dans les deux villages, le GR a préconisé un recensement des exploitations pour servir de base à la conclusion de nouveaux accords. Il s'agit de savoir comment le cultivateur a eu accès à sa terre. Les recensements devaient être menés par des membres des GR. Les équipes sont en place à Padéma, les fiches de recensements prêtes depuis 2006. Mais le recensement n'a toujours pas eu lieu : il manque des fonds pour indemniser les agents de recensement. Les membres du GR ne veulent pas effectuer ce travail à titre gracieux. En juin 2007 à Banwaly le recensement devait commencer. Mais l'opération a échoué par manque de mobilisation des agents chargés de ce travail, or les recensements doivent servir de base à la formalisation des accords.

Les nouveaux accords distinguent en effet les modes d'accès à la terre. C'est à Banwaly qu'est d'abord introduite l'idée de deux sortes d'accords. L'accord de jouissance permanente concerne les autochtones et les migrants installés sur des terres défrichées. Parce qu'ils ont défriché leurs terres, ces derniers bénéficient de l'usufruit de la terre indéfiniment. Ils peuvent transmettre ce droit à leurs enfants. Ils se différencient des migrants qui ont été installés sur une jachère. Eux ne pourront prétendre qu'à un prêt à durée déterminée. C'est donc le droit de coupe qui est ici reconnu.

Une attestation de possession foncière sera établie pour les autochtones. Elle reconnaîtra l'existence d'un domaine familial. Les GR espèrent ainsi éviter les conflits d'héritage intralignagers dus à l'éclatement des centres de décisions autochtones pour le foncier. Enfin, dans les deux villages, les GR ont proposé la mise en place d'une Instance locale de gestion du

foncier (ILGF) qui aurait notamment en charge l'établissement de ces accords et qui se porterait garante de chacun des accords signés.

■ La sécurisation des exploitations agricoles

Suite aux échanges menés par les groupes de réflexion, deux principales options d'accords fonciers locaux ont été retenues : *le prêt de terre et le droit de jouissance permanente*. Une troisième option spécifique à la localité de Sioma a été discutée : il s'agit de la *location de terre*, car la location de terre n'est pas admise dans l'ensemble des localités du département. En effet, certains acteurs locaux l'assimilent à la « vente de terre » qui serait prohibée par les coutumes locales. De la même manière, la vente est systématiquement écartée au niveau de l'ensemble des maîtrises foncières, comme transaction foncière. Dans la pratique, des transactions monétarisées existent dans l'ensemble des localités. Dans un contexte où plusieurs ayants droits coutumiers s'érigent en gestionnaires du foncier, certains pratiquent la location à l'insu des autres. Elle est pratiquée tant par les autochtones que par les migrants détenteurs de ressources foncières. Les locataires sont aussi bien des autochtones que des migrants ; quoique ces derniers soient plus nombreux. Aujourd'hui, le village de Sioma fait figure de précurseur dans le département de Padéma en officialisant la pratique de location de terres agricoles.

Le droit de jouissance permanente est reconnu à plusieurs catégories d'acteurs :

- les allochtones ayant acquis leurs terres à l'état de brousse et installés selon les normes coutumières locales¹² ;
- les héritiers (enfants de filiation directe et femmes) de ces migrants dits de « première génération »¹³ ;
- les ayants droit coutumiers ;
- les autochtones ayant acquis leurs terres à l'état de brousse en dehors de leur domaine lignager et selon les normes coutumières locales.

Quant au *prêt de terre*, il concerne toutes les installations sur jachère ; aussi bien pour les autochtones que pour les allochtones. En vue de promouvoir la défense et la restauration de la fertilité des sols, une durée minimale de cinq ans est arrêtée comme délai minimum pour les prêts de terre. Certaines localités ont été beaucoup plus loin dans les discussions en précisant plusieurs cas de figure. À Banwaly par exemple, la durée est négociée en fonction des types de fertilisation que l'exploitant met en place. À Kolédougou et à Kimini, la durée du prêt est comprise entre 15 et 20 ans s'il s'agit d'un verger.

¹² Les allochtones comprennent autant les exploitants d'ethnies différentes que ceux de même ethnie non originaires du village ou non détenteurs de domaine lignager.

¹³ Il conviendrait d'utiliser le terme d'allochtones mais l'usage local est plutôt celui de migrants.

Le processus de reconnaissance des droits fonciers

Il s'articule autour :

1. des enquêtes socio-foncières, y compris le recensement des exploitations et des espaces ressources ;
2. le témoignage public des prétendants devant des personnes ressources : responsables coutumiers, ayants droit coutumiers (frères aînés, frères cadets, enfants), témoins du demandeur...;
3. la délivrance de trois types de « papiers » de reconnaissance :
 - a. droits des autochtones (propriétaires terriens),
 - b. droits de jouissance permanente pour les migrants de première génération ou allochtones (migrants anciennement installés et ayant bénéficié de nouvelles défriches selon les coutumes locales),
 - c. des prêts à durée déterminée (au moins 5 ans) renouvelables éventuellement pour tout demandeur (autochtones, allochtones et migrants récents) par l'intermédiaire de la structure locale de gestion foncière.

■ Les outils et le contenu des différentes options de sécurisation

Dans le souci de transparence sur les droits et devoirs des différents acteurs et en vue de contribuer à réduire les tensions sociales autour de la terre, les grandes lignes de contenu de ces différentes options d'accords fonciers ont été définies.

Le procès verbal de possession foncière (document reproduit en annexe)

Ce document certifie la légitimité locale de la possession foncière. Les principaux signataires sont le titulaire des droits, le représentant de l'organe local de gestion foncière¹⁴ qui a accompagné le processus de constatation de la possession et l'autorité coutumière de la localité. Ce dernier signataire est un acteur stratégique essentiel dans la mesure où il ressort des diagnostics effectués que la référence coutumière est la règle générale dans la commune de Padéma. Par ailleurs en tant que caution morale, l'importance de sa signature est indéniable. Le visa du maire ne signifie pas qu'il s'agit d'un acte administratif mais l'administration est prise à témoin et dispose d'une copie de l'acte ainsi scellé. Cet archivage est essentiel dans la perspective de l'accomplissement de la procédure administrative par la suite.

¹⁴ À l'étape actuelle du processus, il s'agira soit du groupe de réflexion sur le foncier, soit la sous-commission foncière élargie de la CVGT.

Les précisions suivantes permettent aussi de donner un ancrage juridique à l'acte :

1. l'identité du titulaire ;
2. la localisation précise du terrain (références géographiques, croquis) ;
3. l'identité des membres de l'équipe d'appui pour réaliser l'enquête (équipe de projet, agents de services techniques déconcentrés,...) ;
4. le caractère public de la validation des droits constatés.

L'accord de prêt de terre (document reproduit en annexe)

Outre l'organe local de gestion foncière et le maire, le bénéficiaire du prêt et le cédant sont signataires. Par ailleurs, il est précisé l'identité des témoins qui ont assisté aux négociations et des vérifications terrain sont faites par l'organe local avant la signature de l'accord de prêt. Ces vérifications comportent des concertations avec les autorités coutumières, les occupants actuels du terrain ainsi que les voisins immédiats.

Pour des besoins de précisions et de transparence, les références géographiques sont levées et un croquis de situation est établi. L'identité de chaque membre de l'équipe technique ayant conduit l'enquête foncière est également portée sur le document d'accord. Dans la mesure où il s'agit d'un prêt de terre, il est important de préciser d'autres éléments de contenu tels la destination et les modalités d'exploitation du terrain. En termes de destination, il s'agit de préciser les usages que le bénéficiaire entend faire du terrain. Ceci permet de préciser si le terrain est destiné à un verger ou une exploitation sylvicole, une ferme pastorale ou uniquement destiné aux cultures annuelles.

Pour ce qui concerne les modalités d'exploitation, les pratiques autorisées et non autorisées mais aussi les compensations convenues par les parties contractantes devront être précisées. Ces modalités incluent les points d'accord sur la défense et la restauration des sols ainsi que l'exploitation des produits ligneux et non ligneux. En matière de compensations, celles en nature ou en espèces ou encore combinant les deux précédentes formes, peuvent être retenues.

2.3 Analyse des acquis et limites du processus de formalisation

La lenteur même du processus d'élaboration des accords fonciers rend compte à la fois de la complexité des questions soulevées au cours des discussions et des intérêts contradictoires en jeu. Les difficultés rencontrées conduisent à s'interroger sur la solidité des accords négociés entre groupes aux visées différentes par rapport à leur contrôle foncier. Deux dimensions principales sont donc abordées ici, les ambiguïtés des rapports sociaux et l'occultation de certaines pratiques foncières.

■ Des accords « donnant-donnant »

Négociations. Si la formalisation répond aux attentes des migrants comme des autochtones, on peut se demander si les deux parties ont souhaité l'existence des accords de jouissance permanente et des prêts à durée déterminée. Certains membres du GR de Banwaly laissent entendre que cette proposition fut commune aux migrants et aux autochtones : « *Les deux parties se sont assis et ont réfléchi* » (F.P., membre autochtone du GR de Banwaly, représentant du lignage Sanou). Toutefois, un des représentants des Mossi dans ce même GR dit que le recensement a été demandé par les migrants. Enfin, un représentant autochtone du

GR soutient que se sont les autochtones qui ont proposé le prêt à durée déterminée, et que les migrants ont accepté, après avoir expliqué que « *Le résultat des réflexions est toujours un consensus au sein du groupe de réflexion* » (S.K., membre autochtone du GR de Banwaly, représentant du lignage Sanou). Le prêt à durée déterminée avantage plutôt les autochtones, qui peuvent ainsi espérer récupérer après quelques années des terres qu'ils avaient concédées à l'état de jachère. La jouissance permanente est une grande avancée pour les premiers migrants qui voient leur droit sur leurs champs reconnu pour longtemps. Elle les met durablement à l'abri d'un retrait. Dès lors, on peut imaginer que l'accord de jouissance permanente est une contrepartie implicite au prêt à durée déterminée accordée par les autochtones aux migrants. À l'inverse, le prêt à durée déterminée pourrait être une contrepartie implicite à l'accord de jouissance permanente accordé par les migrants aux autochtones. Les deux accords ont été adoptés conjointement par l'assemblée villageoise, où les autochtones et les migrants votent ensemble. Il s'agirait donc, à l'issue du processus participatif, de la conclusion d'un accord donnant-donnant, ou gagnant-gagnant. Chaque partie fait une concession pour obtenir un accord sécurisant qui l'avantage.

Toutefois, il est nécessaire de nuancer cette analyse en remarquant que le prêt à durée déterminée avantage également les migrants en un certain sens. Ils sont sécurisés pour la durée de l'accord, qu'ils connaissent. L'accord de jouissance permanente offre également des avantages aux autochtones. Ils peuvent ainsi obtenir la paix sociale dans leur village. C'est ce qu'analyse un autochtone membre du GR de Banwaly : « *Qu'est-ce que la formalisation va apporter aux autochtones ?* ». « *Cela permet l'entretien des sols, cela favorise une augmentation de la production qui profite à toute la population et cela évite des conflits dans le village* » (S.K., membre autochtone du GR de Banwaly, représentant du lignage Sanou). L'accord de jouissance permanente reconnaît également les droits de gestion des autochtones sur leur terre et évite une appropriation par les migrants. Le processus de discussion et de négociation a donc permis a priori d'aboutir à des accords socialement acceptables.

■ Les oubliés des négociations

Migrants de « première et deuxième génération ». Mais ces accords sont-ils le fruit de la participation de tous à l'élaboration de nouveaux accords ? N'y a-t-il pas des catégories de la population qui se trouvent oubliées, délaissées ou même sacrifiées par ces accords de formalisation ? Ainsi, les migrants peuvent se trouver avantagés par les accords de jouissance permanente et désavantagés, en un sens, par les accords de prêt à durée déterminée. Mais seuls les migrants de première génération, qui ont le plus souvent obtenu leurs terres par défrichement, auront accès aux accords de jouissance permanente et profiteront donc de la sécurisation qu'elle offre. Seuls les migrants qui sont arrivés par la suite, et qui ont le plus souvent acquis leurs terres sur d'anciennes jachères, devront contracter des prêts à durée déterminée. Ils devront trouver d'autres terres (ou partir s'ils n'y parviennent pas) quand le prêt arrivera à terme. Eux seuls subissent donc les désavantages du prêt à durée déterminée. Ainsi, les migrants de première génération sortent-ils grands gagnants de ces négociations. À long terme, eux seuls ont réussi à se sécuriser, peut-être au détriment des autres migrants. Ils auraient « sacrifié » les migrants de deuxième génération au profit de leur propre sécurisation. Pourtant, dans le GR de Banwaly, on trouve un représentant des Mossi de première génération et un représentant des Mossi arrivés ensuite. Ont-ils tous les deux la même influence dans le groupe ? Les Mossi de première génération ne sont-ils pas mieux intégrés et ne bénéficient-ils pas ainsi d'une légitimité plus grande dans le processus de participation ?

Autochtones de « premier degré et de deuxième degré ». Tous les autochtones bobo ne sont pas représentés dans les GR. Les autochtones qui n'appartiennent pas aux familles fondatrices et qui ont été installés par d'autres autochtones n'envoient pas de représentants au GR. Ils peuvent bénéficier de droits de gestion délégués et avoir prêté des terres à des migrants. Ainsi, eux aussi se trouvent avantagés par les prêts à durée déterminée. Mais ces autochtones se trouvent potentiellement désavantagés par l'attestation de possession foncière.

Ils ne sont pas, en effet, détenteurs de droits coutumiers sur la terre puisqu'ils n'appartiennent pas aux familles fondatrices du village. Ils ne pourront donc accéder qu'à la jouissance permanente, qui leur reconnaît moins de droit que l'attestation de possession foncière, ou, s'ils ont acquis leurs terres sur jachère, au prêt à durée déterminée. Leur statut d'autochtone allogène est ainsi conforté. Leur non reconnaissance comme autochtone est de nouveau soulignée par ces accords.

Au terme de l'analyse concernant la formalisation des accords fonciers, il apparaît nécessaire de nuancer les oppositions trop frontales. On aurait tendance à opposer dans ce type de négociations autochtones et migrants. Pourtant, autochtones membres des familles fondatrices et premiers migrants ont réussi à collaborer sans difficultés insurmontables et à trouver des accords qui arrangent les deux parties. Les autochtones de « second degré » et les migrants de « deuxième génération » se trouvent plus ou moins lésés par ces accords. On peut supposer qu'ils ont moins été intégrés aux discussions ou qu'ils sont désavantagés dans les rapports de force.

■ Des pratiques foncières « oubliées »

La négociation de nouveaux contrats a porté sur les modalités d'accès à la terre pour les chefs d'exploitation agricole en cherchant à clarifier la nature et le contenu des prêts, mécanisme central des pratiques foncières. Or, au cœur de cette problématique sur les droits fonciers délégués (Paré, 2000), il y a bien sûr l'émergence de contreparties pour la cession temporaire de terres. Si les enquêtes conduites à Padéma montrent que les ventes de terres restent très marginales et exceptionnelles, les locations de terres sont largement répandues, même si cette pratique reste encore cachée par peur de condamnation morale. Il est intéressant de soulever la question de l'élimination de la pratique des locations comme objet des discussions lors de la recherche de solutions afin d'élaborer de nouveaux contrats fonciers. Le refus d'aborder cette question illustre la gravité des tensions internes autour de ces pratiques socialement toujours condamnées. Alors que la pratique de locations monétaires est attestée dans tous les villages du département, cette situation n'a pu être abordée que dans la localité de Sioma ; le blocage des discussions dans la maîtrise foncière de Lahirasso relève aussi de la violence des oppositions entre lignages et familles détenteurs de droits fonciers sur l'acceptation ou non de pratiques monétarisées. L'absence de discussions ouvertes sur le contrôle des pratiques monétaires (locations, ventes) risque d'agir comme une bombe à retardement sur l'effectivité des accords formalisés. À l'étape actuelle, il est curieux de noter que la réflexion sur les contrats de prêt à durée déterminée n'ait pas abordé la question des contreparties en particulier monétaires. Une perspective pourrait être que l'accord portant sur les prêts à durée déterminée ne soit qu'un premier pas vers la définition de véritables baux ruraux, aboutissant progressivement à clarifier le cahier des charges des différentes parties.

La mise au point d'accords fonciers n'a donc pas répondu à toutes les formes d'évolution des rapports fonciers, en particulier les transactions monétaires. L'examen des pratiques foncières au nord du Cameroun va illustrer également la complexité des évolutions portant sur les conditions de contrôle de la ressource foncière ; les pratiques monétarisées en particulier sont beaucoup plus répandues, illustrant d'autres dynamiques des rapports sociaux.

2.4 Dans le Nord-Cameroun, des réalités encore occultées

Dans le Nord-Cameroun se retrouve une typologie des transactions foncières similaire à celle du Burkina Faso. Seul un droit d'usage est reconnu au premier défricheur, et les pratiques de prêts de plus ou moins longue durée, à titre onéreux ou non, se développent dans les zones de migration. Comme au Burkina, les dons ont tendance à disparaître, alors que les cas de vente de terre commencent à se pratiquer.

« *La brousse est finie* » comme il est coutume de dire dans de nombreux terroirs de la province du Nord. La saturation foncière a entraîné la multiplication et la complexification des pratiques foncières pour l'accès à la terre.

■ Le droit du premier défricheur : entre autochtones, chefferie et premiers migrants

Parler de « propriétaires » au sens juridique du terme dans la Province du Nord est incorrect car il existe peu d'agriculteurs qui aient fait immatriculer leurs terrains et qui en soient donc réellement propriétaires. La démarche auprès des services déconcentrés des Domaines est longue, onéreuse et donc inaccessible pour la majorité des cultivateurs qui n'en ont pas les moyens financiers. C'est souvent le cas des élites, qui parviennent ainsi à se constituer un véritable capital foncier. Exemple :

Un ancien trésorier payeur général (TPG) de Garoua possède aujourd'hui une centaine d'hectares dans le village, après avoir récupéré les terres d'A.H. à sa mort. A.H., plus connu dans ce village sous le nom de « l'ingénieur » s'était construit ce patrimoine foncier à la suite de nombreuses transactions – parfois douteuses – auprès du lamido et d'un certain nombre de notables de Garoua. À sa mort, il avait accumulé des dettes importantes auprès du TPG avec qui il collaborait, raison pour laquelle ce dernier a bénéficié des 100 ha. De plus, l'autre spécificité de ce gros propriétaire réside dans le fait qu'il possède un titre de propriété foncière contrairement aux autres. Il s'agit d'un rentier et non d'un agriculteur. « Il n'y a pas de gens à Laïnde Massa qui ont le papier pour prouver qu'ils sont propriétaire, sauf l'ingénieur, car le lamido ne pouvait rien contre lui. L'ingénieur avait dit au lamido que les champs qu'il lui avait donnés pour les louer, il les avait en fait vendus. Du carrefour jusqu'au village, c'est à lui. Il a les papiers. » (P.C, président du comité de réflexion, Laïnde Massa).

Pour les moins bien lotis, l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 autorise la mise en valeur du Domaine national de l'État par l'exploitation agricole, la chasse, la cueillette et l'occupation humaine (l'habitat).

Dans la province du Nord, caractérisée par de très faibles densités de population avant l'arrivée des migrants, les premiers ayants droit à la terre sont les populations autochtones, Dowayo, Duupa, Dii, etc., puis les populations fulbé qui ont acquis un pouvoir sur la terre par la conquête spatiale au cours du XVIII^e siècle. Les vagues migratoires successives du XX^e siècle

s'inscrivent dans ce cadre : par le droit de hache, les premiers migrants acquièrent un droit d'usage permanent, que les migrants de deuxième génération n'ont pas du fait de la saturation de l'espace disponible. Ils doivent alors emprunter auprès du *Djaoro*¹⁵ ou d'un premier migrant qui s'est constitué une réserve foncière importante lors de son arrivée.

■ Le prêt de terre : le premier recours lors de l'installation du migrant

Lorsqu'une personne arrive dans le village, un frère ou un ami lui prêtera quelques quarts afin qu'elle puisse subvenir à ses besoins la première année. Cela l'aidera le temps qu'il se fasse une situation et qu'il trouve les moyens de louer une parcelle : « *Les champs peuvent être prêtés pendant un an à un nouveau venu pour le dépanner : on peut te donner comme ça sans faire de papier et à la personne d'être reconnaissante si elle le souhaite.* » (H.D., animateur ESA à Laïnde Massa). Ce type de prêt est également souvent assuré par le djaoro du quartier dans lequel le nouvel arrivant s'installe. Dans ce cas, il s'agit souvent plus d'un don que d'un prêt : « *Si une personne est nouvelle dans le village, elle va voir le djaoro. Tu peux lui donner trois ou quatre quarts, ça se fait. Si la personne trouve que le champ a beaucoup donné, elle peut remercier le djaoro avec 10 tasses de maïs par exemple.* » (B.L., djaoro de Laïnde Massa 1, quartier Musey).

En général, les superficies prêtées sont de petites tailles et vont de 0,25 ha à 1,5 ha, pour une période de un an à cinq ans ou plus. Tout dépend du lien affectif qui unit les deux protagonistes : « *Quelqu'un en qui tu as confiance, tu peux lui prêter un à deux ans. Si c'est quelqu'un de très proche, il peut cultiver plusieurs années. Cela dépend des relations que tu as avec la personne. Et pour les prêts, il n'y a pas besoin de papier.* » (H.L., vice-président du CR, Laïnde Massa). Il est toujours préférable pour le bénéficiaire de songer sérieusement à entretenir l'amitié qui lui vaut le champ, car l'avantage du prêt sur le don c'est qu'il est réversible en cas de discorde : « *Si tu me décourages, je peux venir récupérer le champ. Si tu n'as pas pensé que c'est grâce à mon champ que tu vis et que tu me dis des mots choquants, je peux venir le récupérer.* » (A.J.P., membre du comité de vigilance, Laïnde Massa). En outre, le prêt de longue durée peut facilement aboutir à un don selon les relations du bénéficiaire avec le propriétaire. Cette possibilité est fréquemment évoquée : « *On peut te donner comme ça sans faire de papier et à la personne d'être reconnaissante si elle le souhaite.* » (H.D., animateur ESA à Laïnde Massa) ; « *Moi, j'ai prêté 6 quarts de terres à mon beau-frère pendant 7 ans et au bout du compte, j'ai fini par les lui donner.* » (H.A., membre du comité de réflexion, Laïnde Massa). Et quand bien même le prêt se transforme en don, il laisse toujours la possibilité de voir le champ revenir un jour au premier propriétaire : « *Mais, mon beau-frère est rentré dans son village natal et alors j'ai récupéré mes terres.* » (H.A., membre du comité de réflexion, Laïnde Massa).

■ La location : une pratique courante dans les secteurs densément peuplés

Dans les villages arrivés à saturation foncière, le prêt évolue vers une forme de location en échange de numéraire ou parfois, de paiement en nature. C'est le cas de tous les villages migrants du vieux front pionnier, c'est-à-dire les villages créés dans le périmètre NEB, mais aussi des villages migrants de la zone du PDOB, installés depuis une dizaine d'années. Vers Touroua, les parcellaires agricoles de ces villages ont été piquetés par des agents de la Sodecoton et délimités par les autorités au début des années 2000, tandis que les populations

¹⁵ *Djaoro, fulfulde* : chef de village, chef de quartier. Il est subordonné au *lawan*, lui-même subordonné au *lamido*.

ont continué d'augmenter, du fait de l'arrivée régulière des nouveaux migrants et de l'accroissement démographique naturel.

« *Aujourd'hui il n'y a plus de défrichement libre pour avoir une parcelle* » explique un habitant de Laïnde Massa (H.L., vice-président du CR). C'est pourquoi, la location est très reconnue par les habitants des villages migrants, qui avouent sans aucune gêne exercer cette pratique : « *On peut louer chez n'importe quel propriétaire et on peut louer autant de parcelles qu'on veut si on a les moyens.* » (B.W., membre du comité de vigilance). Par contre, l'inverse est plus difficile à déclarer ouvertement : « *Je donne les champs que j'ai en plus, mais je n'ai jamais loué. Par contre, il y a des gens du village qui peuvent louer à des migrants ou à d'autres gens du village.* » (A.H., vice-président du comité de gestion du Hurum de Borongo). Il est possible que les autochtones soient davantage soumis à la tradition issue des chefferies fulbé qui interdit toute transaction foncière monétarisée. Les migrants de leur côté n'ayant souvent pas d'autre choix que de louer pour cultiver, ressentent peut-être moins que les autochtones le pouvoir des chefferies traditionnelles d'une part, et beaucoup d'entre eux étaient déjà familiarisés avec cette pratique dans la province de l'Extrême-Nord, d'autre part.

Il existe une géographie des déplacements pour la location. Dans la zone de Touroua, il arrive fréquemment que des migrants aillent cultiver dans les terroirs autochtones voisins. Comme l'explique le Lawan¹⁶ : « *Les migrants continuent d'arriver. Mais ça commence à être difficile avec la terre. [...] Donc on envoie les nouveaux arrivants cultiver chez les Namdji*¹⁷. » (Z.G., lawan de Bandang, hurum de Borongo). Les terroirs qui possèdent des terres fertiles sont également très recherchés, de même ceux où il est connu qu'il existe de grandes réserves foncières détenues par des particuliers, susceptibles de louer des parcelles.

Les agriculteurs qui doivent recourir à la location sont en majorité des migrants arrivés tardivement dans des villages déjà bien installés, alors que la répartition des terres était achevée depuis longtemps. Pour d'autres, la location résulte d'un besoin ou d'une envie d'augmenter leur superficie cultivable. Enfin, pour les urbains, louer dans un village à proximité permet soit de subvenir aux besoins alimentaires de sa famille en faisant cultiver des parcelles par un proche, soit de s'assurer des revenus issus de la production de cultures commerciales, le maïs par exemple : « *Il y a aussi des gens de Ngong et de Garoua qui ont des champs dans le village et ils laissent quelqu'un de leur famille pour les surveiller.* » (P.C., président du comité de réflexion, Laïnde Massa).

Les raisons qui poussent les cultivateurs à mettre leur terre en location sont variées. Problèmes de santé, de mauvaise récolte, de décès d'un proche sont les principaux motifs. Les « impayés » du coton, lorsque les agriculteurs retrouvent dans l'incapacité de rembourser l'engrais avancé par la Sodecoton, provoquent aussi le recours à la rente foncière : « *quelqu'un qui a de l'argent à rembourser, et s'il a 10 ha, il peut mettre en location 2 ha pour rembourser les impayés du coton. Si le coton t'a rapporté 70 000 FCFA, et que les intrants t'ont coûté 80 000 FCFA, tu dois rembourser.* » (B.L., djaoro de Laïndé Massa 1,

¹⁶ *Lawanat, fulfulde* : territoire sur lequel le *lawan* exerce son pouvoir ; un *lawan* est lui-même un chef de village ou de circonscription.

¹⁷ Les *namdji* sont également appelés *dowayo*. En dehors des extraits d'entretiens, le terme *dowayo* est préféré au terme *namdji* utilisé surtout par les autres ethnies et que les *dowayo* n'affectionnent guère. Cette population est originaire des secteurs de Touroua et de Poli.

quartier Musey) ; « *En 2003 il y a eu beaucoup d'impayés dans le village et les gens ont dû louer leurs champs pendant 2 à 3 ans avant de combler ces impayés.* » (H.A., membre du comité de réflexion, Laïnde Massa). Enfin pour beaucoup, la mise en location de leur parcelle est une stratégie indirecte pour améliorer la fertilité du sol. Ils encouragent fortement, voire imposent parfois que le locataire cultive du coton ou du maïs dans l'espoir de bénéficier des effets fertilisants des engrais l'année suivante : « *Quand un propriétaire a cultivé une année l'arachide, il cherche les clients et demande alors à l'agriculteur ce qu'il compte cultiver. Dès que tu dis que tu vas cultiver le coton, il te donne le champ, mais il va le récupérer l'année d'après pour y mettre de l'arachide ou du maïs. Si l'agriculteur dit qu'il veut cultiver de l'arachide, le propriétaire est découragé.* » (P.C., président du comité de réflexion, Laïnde Massa).

Ces stratégies jouent fortement sur les prix de location. Ils sont déterminés sur la base du « carré » soit 0,25 ha, ou plus fréquemment sur celle du boggol soit 0,50 ha et dépendent de la culture qui a été pratiquée sur la parcelle l'année précédente. C'est ce que les agriculteurs appellent les « antécédents » ou « précédents » : « *si la parcelle à louer est antécédent coton ou maïs, le propriétaire se dit que le locataire va bénéficier des effets des intrants.* » (H.D., animateur ESA à Laïnde Massa). À Laïnde Massa, bien que les prix des locations ne soient pas réglementés, ils sont connus de tous :

- le boggol antécédent coton ou maïs coûte de 8 000 à 10 000 francs CFA pour une campagne,
- et le boggol antécédent arachide, mil, etc. va de 6 000 à 7 000 francs CFA.

Dans ce village, bien que les prix de location ne varient guère et semblent être le fruit d'un consensus général, ils ont connu une hausse importante dans les années 1990, liée à la saturation foncière du terroir : « *La location a commencé quand les gens cultivaient beaucoup de maïs et d'arachide, vers 1992, c'est-à-dire à peu près 10 ans après l'installation des premiers migrants. Au début de la location, il n'y avait pas de distinction entre vieux cotonnier et arachide et le prix d'un boggol variait de 4 000 et 5 000 FCFA [...] Entre 1997 et 1998, les gens ont commencé à venir nombreux et c'est comme ça que les prix de location ont augmenté.* » (B.L., Ddjaoro de Laïndé Massa 1, quartier Musey) ; « *La place du coton il y a 18 ans était à 2 500 F. Aujourd'hui elle a beaucoup augmenté à cause du manque de brousse. Il y a beaucoup de gens et peu de brousse. Souvent les djaoro réunissent la population et discutent du prix d'un carré, dans les causeries sous un arbre.* » (H.L., vice-président du CR, Laïnde Massa). En outre, les agriculteurs sont de plus en plus réticents à cultiver le coton car l'éventualité de ne pouvoir rembourser les intrants avancés par la Sodecoton les effraie. Ce phénomène récent contribue également à faire augmenter le prix des locations des parcelles antécédent coton : « *La hausse du carré est liée également au fait qu'il y a moins de gens qui cultivent aujourd'hui le coton. Donc les terres où on a cultivé le coton sont les plus demandées et les plus chères.* » (H.L., vice-président du CR, Laïnde Massa).

Les négociations des parcelles pour la campagne suivante ont lieu en général en novembre - décembre, c'est-à-dire après la récolte, au moment où les futurs locataires sont solvables : « *C'est après la récolte que les négociations pour la location des champs sont les plus intenses.* » (entretien n°46). Bien que les prix soient connus, cela n'empêche pas les négociations pour tenter de les faire baisser, ou pour s'accorder sur une autre modalité de paiement : « *Avec la négociation et la confiance entre les deux pairs, si tu n'as pas l'argent pour payer, tu peux régler en sac de maïs, de mil, au moment de la récolte. Si le propriétaire*

n'a pas de problème d'argent au moment de louer et que toi non plus, il peut accepter que tu payes en sac, en fonction de ce que tu as cultivé. » (H.L., vice-président du CR, Laïnde Massa).

La durée de location est généralement de un à deux ans sur la même parcelle, rarement plus. Outre l'intérêt pour le loueur de profiter de l'arrière effet de l'engrais, le risque est que le locataire plante un arbre : *« On peut louer pour un ou deux ans, mais pas trois ans [...] car si je plante des arbres sur le terrain, après je peux dire que c'est mon champ. C'est pourquoi les gens ne veulent pas louer sur plusieurs années. »* (P.C, président du comité de réflexion, Laïnde Massa) En effet, planter un arbre revient à s'enraciner dans un terroir et permet à l'imposteur d'y trouver une légitimité pour ensuite revendiquer la possession de la terre.

Il est rare qu'un contrat de location soit validé auprès d'une autorité. Ce n'est jamais le cas entre individus de même ethnie, entre « frères », qui s'accordent à l'amiable et dans l'oralité. Quand la location se fait devant témoin, c'est généralement entre individus qui se font moins confiance, d'ethnie différente, et devant le djaoro : *« Pour éviter d'être escroqué par les propriétaires, il arrive que certaines personnes fassent signer des papiers de location devant le djaoro qui sert de témoin. En échange de ses services, le propriétaire et le locataire vont donner une somme d'argent au djaoro appelée goro djaoro¹⁸. Si un Toupouri veut louer chez un Musey, il va avec son djaor, voir le djaoro Musey avec le propriétaire. Les transactions se font devant les deux djaoro, et à la fin, le propriétaire et le locataire laissent la cola. »* (H.A., membre du comité de réflexion, Laïnde Massa).

■ La vente : une pratique ambiguë

En donnant aux « *collectivités coutumières qui occupent ou exploitent paisiblement des dépendances* » la possibilité de continuer « *à les exploiter et à les occuper* », l'ordonnance de 1974 sur le régime foncier reconnaît indirectement la légitimité des chefferies traditionnelles sur les territoires qu'elles commandent. C'est ainsi que la terre qui leur appartient ne peut être vendue, et ce, d'autant moins par des personnes qui n'en sont que les usagers. Ce principe est bien connu que ce soit par les autochtones ou les migrants, comme en témoigne un habitant de Laïnde Massa : *« la vente et l'achat sont interdits par la chefferie »* quoiqu'il reconnaisse une certaine souplesse de la part du lamido : *« la chefferie est tout de même au courant de cela, mais elle laisse faire »* (H.L., vice-président du CR, Laïnde Massa).

Malgré une certaine tolérance de la part du lamido, cette pratique est soumise à beaucoup d'arbitraires, contrairement à la location dont l'acceptation générale a rendu légitime un certain nombre de règles (durée, prix). Les ventes se font donc très souvent dans le secret, et ce, à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les djaoro n'assument pas complètement le rôle qu'ils jouent lors de ces transactions : *« Les transactions se font devant le djaoro mais en secret de la chefferie¹⁹ »*. Mais ils se sont arrogés des droits sur cette pratique à l'insu du lamido et consentent à la rendre légitime à condition qu'ils y aient participé : *« Les transactions se font devant le djaoro pour qu'il serve de témoin. Si quelqu'un de la famille du vendeur vient réclamer les champs, le djaoro pourra témoigner de la vente »*. Le djaoro justifie donc sa participation à l'acte de vente comme la garantie que l'acheteur ne sera pas spolié

¹⁸ Goro djaoro signifie la cola de djaoro.

¹⁹ Il faut noter qu'à Laïnde Massa, nombre de djaoro sont eux-mêmes migrants et doivent répondre à la chefferie peule.

ultérieurement. Mais, la vente est surtout l'occasion pour le djaoro d'asseoir son autorité et d'obtenir une gratification quand elle se passe chez lui, pour son rôle de témoin : *« Pour la vente, le djaoro prend une part dessus, car il a témoigné et qu'un papier est rédigé. Il prend un peu "pour le thé". Il prend sa part car il a donné sa sueur ! »* ; *« La vente peut se faire devant le djaoro en cas de départ du village et sans papier. Le djaoro bénéficie de la cola. »* (B.W., membre du comité de vigilance, Laïnde Massa).

Ensuite, en l'absence de consensus général autour de cette pratique, certains habitants s'autorisent à réaliser la vente sans en référer à l'autorité du quartier : *« il y a beaucoup de ventes dans le village sans que ce soit dit au djaoro. Comme si c'était une location, alors que c'est une vente définitive. »* (B.L., djaoro de Laïndé Massa 1, quartier Musey) ; *« Il est interdit de vendre la terre à Laïnde Massa. La vente se fait donc en cachette. Les gens qui font cela prennent le risque d'avoir des problèmes après avec le djaoro ou la gendarmerie, car les transactions se sont faites dans l'anonymat. »* (H.A., membre du comité de réflexion, Laïnde Massa). Cette attitude trouve plusieurs explications selon les raisons qui poussent un habitant à vendre. Si le propriétaire vend en cachette du djaoro, cela lui laisse l'espoir de récupérer leur champ plus tard : *« si la vente n'a pas été conclue devant le chef de quartier, l'année suivante, alors qu'il aura le ventre bien rempli, il dira qu'il n'a jamais vendu son champ. »* (H.D., animateur ESA à Laïnde Massa). En outre, c'est toujours dans cette même optique qu'un propriétaire privilégie la vente d'un champ à une personne de sa même ethnie, sans la présence du djaoro : *« Ils vendent uniquement à leurs frères. Lorsqu'ils vendent, ils le font à de nouveaux venus qui sont leurs frères dans l'espoir que le jour où ceux-ci repartiront, ils récupéreront leurs terres. »* (H.D., animateur ESA à Laïnde Massa).

Dans le cas d'un départ, les ventes sont également tenues secrètes car si un habitant quitte le village, une partie des terres sont censées revenir au djaoro. Pour contourner ce système, les ventes se font en coulisse comme en témoigne un djaoro de Laïnde Massa : *« Certains vendent sans le dire au djaoro. C'est après qu'on apprend que la terre a été vendue »*. Quand il arrive alors qu'il apprenne l'existence de la transaction, le djaoro récupère le champ en laissant la possibilité au nouveau propriétaire, s'il est conciliant, de cultiver une à deux années, le temps de rembourser ses frais : *« Je dis au preneur de retrouver celui qui lui a vendu le champ pour récupérer son argent, car il ne peut pas garder le champ. Si la vente s'est faite à 30 000 FCFA et que le preneur reconnaît ses torts, je lui dis alors qu'il peut rester deux ans pour récupérer son argent mais qu'il devra remettre le champ au djaoro dans deux ans. »* (B.L., djaoro de Laïndé Massa 1, quartier Musey) ; *« L'achat des champs se fait dans le village, les Banana vendent à n'importe qui surtout quand ils veulent quitter le village. Mais la vente se fait en cachette car si le djaoro l'apprend, soit il arrache les parcelles soit il peut décider de laisser l'acheteur exploiter pendant 2 à 3 ans et récupère les champs. »* (B.W., membre du comité de vigilance, Laïnde Massa).

Concernant les prix de vente, à l'instar de la location, tout le monde a une idée mais les tarifs varient selon les témoignages :

- le boggol pour un terrain dont le sol est fertile coûte de 25 000 à 40 000 francs CFA,
- le boggol pour un terrain dont le sol est de fertilité moyenne va de 10 000 à 25 000 francs CFA.

En l'absence de consensus général, la pratique de la vente est ambiguë et laisse la possibilité à chacun de s'affranchir un peu de l'autorité traditionnelle. C'est le cas des djaoro vis-à-vis du

lamido, surtout si le djaoro est lui-même migrant. Ils ont la mainmise sur cette pratique en autorisant la vente uniquement s'ils sont présents lors de la transaction et en récupérant les champs vendus en cachette en cas de départ d'un migrant.

Une grande méfiance concerne le caractère définitif de l'acte de vente ou encore le fait que la terre puisse être vendue en cas de départ du village : « *Celui qui part ne peut pas vendre. Pourquoi il vendrait la terre alors qu'il part ? S'il veut, il fait louer la première année, il prend l'argent et il part. Alors l'année d'après, le djaoro récupère la terre.* » (H.L., vice-président du CR, Laïnde Massa). Il serait peut-être plus approprié de considérer la « vente » comme une location de longue durée ou d'une rétrocession monnayée de la terre à la famille restée au village.

■ Insécurité foncière

L'insécurité touche plus particulièrement les migrants récemment arrivés dans un terroir saturé et donc ne pouvant recourir à la propriété par la défriche, et les migrants de deuxième génération, c'est-à-dire des enfants de migrants que l'héritage ne suffit pas à faire vivre. Ainsi, chaque année, durant la saison sèche, ces agriculteurs engagent d'après négociations en vue de la campagne agricole à venir. Ce sont de véritables « marchés de la terre » (Hamadou, Seignobos, 2002) qui se déroulent dans les villages de la région du Nord. Quand les gens ont constaté qu'un champ a donné de bons rendements, cela provoque souvent les convoitises des cultivateurs auprès des loueurs pour l'année suivante qui en profitent pour spéculer à la hausse : « *Il peut arriver que pendant la saison pluvieuse, les gens voyant un champ qui a bien produit, demandent à louer chez le propriétaire en augmentant le prix. Le locataire peut avancer la moitié de cet argent ou payer le tout.* » (H.A., membre du comité de réflexion, Laïnde Massa) ; « *Il y a des discussions sur les champs. Si un de mes champs a donné une année, que ça se sait et que l'année d'avant le locataire a payé 6 000 francs CFA, un autre peut venir l'année suivante et surenchérir à 8 000 francs par exemple, pour avoir le champ* » (B.L., djaoro de Laïndé Massa 1, quartier Musey). Ces courses à la terre peuvent également donner lieu à de véritables abus de la part de propriétaires malhonnêtes. Il arrive en effet que certains louent une même parcelle à plusieurs personnes à la fois. Ainsi, le propriétaire loue à un premier locataire au mois de décembre, puis à un deuxième au mois de mai, en début de campagne : « *Quand les gens commencent la récolte de l'arachide, du coton, etc., un propriétaire peut déjà donner son champ en location. Il récupère l'argent et donne le champ à un agriculteur en décembre. Puis au mois de mai, au moment des premières pluies, que l'argent vient à manquer, il y a toujours un locataire qui cherche les champs avec la torche. S'il trouve le propriétaire et il lui donne l'argent. Puis ils se retrouvent à deux sur la même champ. Et chacun se dispute pour semer.* » (B.L., djaoro de Laïndé Massa 1, quartier Musey). Les raisons qui poussent un propriétaire à agir ainsi peuvent être l'attrait du gain, le manque de semences, le manque de provisions pour nourrir sa famille, un problème de santé, un deuil, etc. Par ailleurs, même si l'intensification de l'agriculture ne dépend pas que de la sécurisation foncière (Seignobos, Teyssier, Hamadou, 2003), les locataires qui cultivent des parcelles différentes chaque année peuvent difficilement concevoir d'investissement dans la durée. Leur précarité va à l'inverse être intégrée dans la stratégie d'intensification des propriétaires à leur dépend. C'est le cas de certains propriétaires lorsqu'ils recherchent des locataires qui cultivent du coton ou du maïs, dans l'espoir de récupérer l'année suivante, une parcelle fertilisée par les intrants.

■ L'omniprésence de la chefferie

Dans tous les cas, le lamido reste le principal arbitre des négociations sur les terres et s'arroge le droit de reconnaître, ou non, les accords passés localement. En cas de départ, ou de décès d'un migrant de première génération, et en l'absence de toute règle définie par les projets qui les ont installés, c'est aussi lui qui récupère les terres. Aujourd'hui dans le périmètre du vieux front pionnier où l'espace à défricher se fait rare, il est de plus en plus mal vécu par la population que les autorités traditionnelles s'accaparent la terre au nom du principe de primauté. C'est pourquoi, dans le lamidat de Tchéboa, les enfants de migrants peuvent désormais bénéficier des terres de leurs parents à leur décès : *« Avant, il y a 15 ans, quand quelqu'un mourait, c'est le chef du village qui prenait en collaboration avec le chef de canton, c'est-à-dire le lamido. il avait décidé qu'à la mort d'une personne il devait récupérer la terre et que c'était le djaoro qui devait s'en charger. Quand le Lamido récupérait, il oubliait même, alors ça devenait au djaoro Pierre qui récupérait [...] Aujourd'hui, les temps ont changé, quand quelqu'un meurt, ce sont les enfants qui héritent ou les frères. On ne prend pas. »* (M.I., président du comité de vigilance, Lāinde Massa).

L'organisation des villages de migrants sur le modèle hiérarchique de la chefferie peule, avec la désignation de djaoro parmi les migrants, qui réfère à un lawan et au lamido, favorise la constitution d'un capital foncier et d'une véritable rente foncière qui sont aussi un moyen d'affirmer leur pouvoir sur la population. L'emprise du Lamido sur la gestion de la terre est obligée de s'assouplir en liaison avec l'arrivée de nouvelles populations qui s'installent dans la durée, notamment dans les lamidats forts comme à Tchéboa. Mais jusqu'à présent, aucun projet de développement n'a osé aborder de front la question de la formalisation de contrats de jouissance de la terre, et la renégociation de droits d'usage concédés aux individus au moment de leur installation. Cette démarche reviendrait à remettre en cause le rôle de la chefferie en matière de gestion foncière, ce qui est difficilement possible dans le contexte actuel.

De plus, la chefferie traditionnelle apparaît aujourd'hui comme la seule instance capable de réguler les conflits. Les cas de litiges entre parcelles, entre autochtones et migrants, ou entre agriculteurs et éleveurs, lui sont soumis et peuvent trouver solution. Elle a donc été systématiquement intégrée par les projets de développement aux processus de sécurisation foncière des ressources naturelles communes.

La description de la situation dans le Nord-Cameroun montre bien le rôle central de la chefferie dans le contrôle foncier, situation très différente dans l'ouest du Burkina Faso.

3. La sécurisation des ressources communes

L'entrée par les conflits retenue par les structures projet a évidemment mis l'accent sur les modalités de gestion des ressources communes marquées par des formes de rivalité ou d'exclusion. Les ressources communes se caractérisant par le fait qu'il est difficile d'interdire leur usage à certains acteurs, le risque de dégradation est important surtout dans des contextes de forte croissance démographique, donc de forte compétition pour leur contrôle. Dans les deux régions, la multiplication des conflits entre agriculteurs et éleveurs a conduit à mettre en avant la nécessité de rechercher des solutions négociées impliquant l'ensemble des acteurs concernés. Si les activités d'élevage sont importantes dans les deux régions, leur place dans le Nord-Cameroun est majeure en termes économiques et sociaux ce qui explique en partie la place qu'occupe l'élevage dans les dispositifs publics d'intervention. Aussi la présentation de

ces dispositifs commencera-t-elle par l'exemple du Cameroun, où les projets ont cherché à améliorer la gestion des ressources naturelles qu'il s'agisse de pâturages ou de forêts.

3.1 La gestion des pâturages dans le Nord-Cameroun

Les activités d'élevage jouent un rôle économique important dans la province du Nord et impliquent une diversité d'acteurs qui pourtant n'ont pas les mêmes intérêts et qu'il convient de détailler.

Les éleveurs peuls transhumants, communément appelés *Mbororo* du nom de l'espèce de bœufs la plus courante, constituent la catégorie la plus visible parmi les éleveurs. Ils se divisent en clans (Kessou, Farananko'en, Ballanko'en, Jaafun, Bokolo, etc.) et se reconnaissent entre autre en fonction de la couleur de leurs bœufs (blancs ou rouges) et des marquages pratiqués sur les oreilles de leurs bétails. Ce sont des éleveurs professionnels capables de parcourir des centaines de kilomètres en saison sèche, à la recherche de pâturages pour leurs bœufs. Ils empruntent les grands chemins de transhumance nord-sud / sud-nord, de la zone sahélienne vers la zone soudanienne en fonction de l'avancée puis du recul de la saison sèche, ainsi que les chemins est-ouest / ouest-est c'est-à-dire du Nigeria vers le Tchad et la RCA. Difficilement saisissables par les populations sédentaires et par les autorités de part leur mode de vie, et grands consommateurs d'espace pour l'élevage extensif de leurs animaux, ces éleveurs sont marginalisés et souvent pointés du doigt par les agriculteurs lors de dégâts dans les champs. Paradoxalement, ils assurent en partie les finances des communes, de l'État et du lamido, étant donné les taxes et impôts qu'ils supportent (impôt par tête de bœuf, vaccination, droit d'installation, etc.).

De ces éleveurs transhumants est issue une autre catégorie d'éleveurs qui peut être qualifiée de semi-sédentaire. Organisés en clan et éleveurs professionnels à l'instar des précédents, certains groupes ont réduit leur zone de transhumance à un territoire plus restreint. Ils y implantent leur *waalde*²⁰ pendant des dizaines d'années et y évoluent au gré des saisons. En effet, les aires pastorales se divisent en pâturages de saison sèche situés en général le long des grands fleuves comme la Bénoué et le Faro et en pâturages de saison des pluies plus éloignés. Bien que nomades, ces éleveurs sont ancrés dans un territoire et nouent des contacts avec les autorités locales, contrairement aux transhumants *stricto sensu*. De fait, ils deviennent de parfaits intermédiaires.

Ces deux types d'éleveurs sont les principaux utilisateurs des aires de pâturage et des pistes à bétail qui leur permettent de transhumer d'un *hurum* à l'autre. Ils possèdent des cheptels de taille importante. Dans le district de Touroua, sur un total de 20 000 têtes de bœufs recensées en 1998, 13 000 bovins appartenaient aux *Mbororo* (Seignobos, Bachirou, Teyssier, 2000).

Viennent ensuite les agro-éleveurs qui se divisent en deux groupes distincts. En premier lieu, il y a les populations peules sédentarisées depuis des décennies ou encore les villages Kanouri installés peu après la constitution de certains lamidats. Ils se considèrent comme autochtones et estiment être avant tout agriculteur. Toutefois leur pratique de l'élevage est ancienne et ils possèdent en général d'importants troupeaux²¹. Certains d'entre eux peuvent être assimilés à des éleveurs professionnels. Ils entretiennent des relations importantes avec les éleveurs transhumants en leur permettant souvent de s'installer sur leurs champs après la récolte, les

²⁰ *Waalde, fulfulde* : campement de nomades, d'éleveurs transhumants, là où se retrouvent les bœufs.

²¹ Un chef de famille peut posséder 100 à 300 têtes de bœufs.

résidus de maïs et de mil étant très prisés par les bœufs. Ils assurent ainsi une forte complémentarité entre l'agriculture et l'élevage, bénéficiant des apports fertilisants de la fumure organique. Dans le district de Touroua, les villages de Borongo et de Lafari correspondent à ce groupe. La deuxième catégorie d'agro-éleveurs est composée d'agriculteurs migrants qui se sont peu à peu constitués un petit cheptel de deux à cinq bœufs de trait. Les agriculteurs s'organisent en général pour regrouper les bœufs du village et pour financer un berger *mbororo* qui les fasse pâturer dans les *hurum* environnant le village. Ce type d'élevage est pratiqué à Laïnde Massa, à Koza II, etc. Le bétail est considéré comme un moyen d'épargne et au fur et à mesure de leur réussite, les plus nantis ont pu ainsi se constituer de gros troupeaux. Mais en contrepartie, ils contribuent à accroître la pression sur les ressources en cultivant toujours plus afin d'entretenir leur important cheptel (Chenuil, 1999).

Enfin la dernière catégorie n'est pas tant composée d'éleveurs que de grands commerçants. Les « Alhadji », comme il est coutume de les appeler, sont des notables fulbe pour la plupart résidant en ville²². Fortunés, ils « *investissent dans le bétail promu "valeur refuge", comme ils le font également dans la terre de karal* » (Seignobos, 2002) et se sont constitués des cheptels démesurément grands. À Touroua, Alhadji Iya, représentant des éleveurs de tout le district, posséderait ainsi près de 1 200 bœufs (contre 654 déclarés officiellement, Seignobos, Bachirou, Teyssier, 2000). Le pouvoir financier de ces notables leur permet d'influer aisément en leur faveur auprès des autorités, notamment quand besoin est. C'est ainsi qu'ils contribuent au maintien des *hurum* environnant les villes où ils résident et où pâturent leurs bétails : « *Seuls les hurum Tapoudji et Babari Ladde sont respectés au niveau de leurs limites. Cela s'explique parce que les grands Alhadji de la ville y font paître leurs troupeaux. Ils peuvent donc maintenir régulièrement la situation du hurum en donnant de l'argent et un ou deux taureaux au chef de district et au lamido. Ainsi, si un agriculteur empiète, qu'il dépasse la limite et que les éleveurs viennent se plaindre, que ce soit au niveau du district ou du lamido, il est perdant d'avance. Il est pris avant même que la sous-commission ne descende. Et dans ce cas, non seulement il lui sera interdit de continuer à cultiver son champ situé dans le hurum, les campagnes suivantes, mais en plus il est possible qu'on lui confisque la production qu'il comptait récolter. Concernant les autres hurum, personne n'est là pour assurer ce genre de protection ou de surveillance.* » (A.D., représentant des éleveurs dans le district de Touroua).

Le tableau dressé des acteurs de l'élevage se déployant dans la province du Nord, et par extension dans tout le Grand Nord-Camerounais, témoigne de la réelle tradition pastorale de ces trois provinces, même si cette grande diversité est relativement récente. Elle a eu tendance à complexifier l'activité en elle-même car les objectifs en terme d'accès aux ressources ne sont pas les mêmes pour tous. Aujourd'hui, l'activité d'élevage connaît une situation critique quant au devenir des chemins de parcours et des zones de pâturage et n'inquiète pas de la même manière les différents acteurs de l'élevage.

Les parcours de transhumance et les zones de pâturage sont anciens et bien connus des éleveurs transhumants sans qu'il n'ait été besoin de les formaliser pendant longtemps. Mais dans les années 1990, la pression sur les ressources naturelles se fait de plus en plus forte et ce pour plusieurs raisons :

²² Ce sont des *poulo ouro*.

- la population qui a doublé en moins de 20 ans, a défriché pour cultiver et a fatalement empiété sur les parcours de transhumance et les zones de pâturage,
- la baisse des salaires des fonctionnaires et la dévaluation du franc CFA en 1995 a entraîné certains des notables à pratiquer l'agriculture en marge de leur activité principale pour compléter leurs revenus. Réfractaires au dialogue, ces fonctionnaires ne se sont pas davantage souciés des autres fonctionnalités des terres qu'ils se sont procurés pour les mettre en culture,
- la province du Nord a pour particularité que 45 % de sa superficie est couverte par des parcs nationaux et par des zones d'intérêts cynégétiques (ZIC), ce qui soustrait autant de superficie pour les pratiques agricoles et pastorales.

« Les éleveurs ont donc le sentiment qu'il ne leur reste comme espace pastoral que les zones laissées-pour-compte » (Seignobos, 2002) et de nombreux conflits éclatent entre éleveurs et agriculteurs, attisés par les chefferies qui profitent de ces occasions pour renflouer leurs caisses.

Bien que des initiatives ponctuelles aient pu émerger localement dans les années 1980, comme ce fut le cas à Touroua²³, les actions de préservation des parcours et des pâturages n'ont été réellement engagées qu'à partir de la deuxième moitié des années 1990 par plusieurs projets (DPGT, ESA, GESEP²⁴). Des négociations sont menées afin de sécuriser ces espaces, mais qui ne s'avèrent pas systématiquement concluantes : « *Les Mbororo ne sont guère optimistes sur les résultats des négociations avec les "migrants" et les cultivateurs en général. Ils ne croient plus aux réunions dites "multi-acteurs" et ne veulent plus y participer. [...] C'est moins l'augmentation de parcelles cultivées qui inquiète les Mbororo [...] que le non respect des limites.* » (Seignobos et al., *op.cit.*). La validation d'un certain nombre d'espaces pastoraux par les autorités contribuent tout de même à atténuer les tensions et à amener les acteurs à se rencontrer. Mais les développeurs, dont les actions se font déjà au cas par cas, souffrent du manque de relais au niveau communal et provincial par les collectivités locales et l'administration. Ainsi, au début des années 2000, la MEADEN est pressentie pour coordonner la sécurisation des espaces pastoraux et pour réfléchir à la mise en œuvre de schémas prévisionnels d'aménagement de l'espace. Et bien que l'occasion ait été donnée à l'institution camerounaise de superviser la concertation entre les projets PDOB, ESA et GESEP, dans le cadre du volet « Planification de l'usage de l'espace » du PDOB, le problème reste entier.

■ L'exemple du pâturage de Borongo dans le lamidat de Touroua

À partir du milieu des années 1990, l'approche participative a été utilisée par les projets de développement dans leurs opérations de sécurisation foncière. Dans les différentes situations analysées, la démarche des projets peut se résumer de la façon suivante :

²³ Des actions de « sécurisation » d'aires pastorales ont été menées au début des années 1980, à Touroua, avant que cela ne devienne l'apanage des projets. C'est le cas du *hurum* Babari Ladde qui témoigne de la volonté des agro-éleveurs et des éleveurs transhumants semi-sédentaires de réserver une zone pour leurs troupeaux. Certains parmi eux qui étaient de grands commerçants, et donc de grands voyageurs, pressentaient l'arrivée des migrants.

²⁴ GESEP : Gestion sécurisée des espaces pastoraux.

- repérage par les projets d'espaces stratégiques à réserver pour l'élevage, l'agriculture ou à protéger (forêt), qui représentent souvent des situations conflictuelles,
- organisation des négociations pour définir et délimiter la ressource à sécuriser : d'abord en assemblée villageoise pour informer l'ensemble des populations concernées, puis désignation de représentants des groupes d'utilisateurs selon une typologie en partie prédéfinie par le projet (agriculteurs, éleveurs, autorités traditionnelles) et constitution d'une commission *ad hoc*,
- délimitation au GPS et matérialisation des limites (marquage à la peinture et bornage) de la ressource par les agents du projet en présence des représentants désignés précédemment,
- définition des règles de gestion par la commission *ad hoc* avec l'agent du projet (charte d'utilisation) et création des comités de gestion,
- pérennisation des structures : officialisation, reconnaissance sociale et administrative.

Le lamidat de Touroua est situé à 120 km à l'ouest de Garoua et à proximité de la frontière nigériane. Le lamidat, le district et la commune (créée en 1993) se confondent sur une superficie de 1 070 km² avec une densité estimée à 25 habitants/km² (PDOB, 2007).

Ce territoire a été choisi comme site pilote par plusieurs projets. Les projets DPGT, ESA, GESEP et PDOB y sont successivement intervenus dans le cadre d'opérations de sécurisation foncière. En effet, le lamidat représente un pôle d'attraction important pour les migrants du fait de la disponibilité en terres cultivables et de la réputation d'ouverture de la chefferie traditionnelle. Les migrants sont donc assez enclins à s'y installer et les projets à y intervenir. Une première vague de migration importante a été encadrée par le CDD²⁵ en 1998. De plus, l'élevage y est une activité de premier ordre pour les notables de la commune, grands propriétaires de bœufs, ainsi que pour les éleveurs transhumants. De grandes zones de pâturage y sont encore bien préservées. Toutes les problématiques et les acteurs liés au partage des ressources naturelles y sont présents, ce qui explique le nombre d'interventions réalisées par les projets dans ce secteur.

La zone de pâturage (*hurum*) de Borongo est située à 10 km de la ville de Touroua et s'étend sur 19 250 ha. Sept lawanats sont riverains du *hurum*. Le plus ancien, le lawanat de Borongo, a été créé par des Kanouri qui se sont sédentarisés au moment de la création du lamidat (début XIX^e siècle). Les six autres sont récents et dirigés par des migrants. Aujourd'hui, la population de cette zone est donc composée de Kanouri qui pratiquent l'agriculture et possèdent de grands troupeaux, et d'agriculteurs migrants issus en majorité de la province de l'Extrême-Nord et du Tchad, qui possèdent eux aussi du cheptel bovin, ovin et caprin. Les premiers sont d'obédience musulmane et les seconds principalement chrétiens et animistes. Tout le secteur est traversé périodiquement par des éleveurs transhumants mbororo, qui mènent leurs troupeaux du Nigeria en saison des pluies jusqu'à Faro, au sud, en saison sèche. Quelques familles se sont sédentarisées à proximité du village de Borongo et font pâturer leurs troupeaux dans le *hurum* toute l'année.

²⁵ Comité diocésain de développement de l'église catholique.

La sécurisation du *hurum* de Borongo a débuté en 1998. Elle a d'abord été menée par le projet DPGT, puis poursuivie par le projet ESA jusqu'à la validation officielle par les autorités administrative et traditionnelle en 2007. Avant l'arrivée du projet DPGT, les Kanouri de Borongo, les grands propriétaires de bœufs de la ville de Touroua (notables, commerçants, transporteurs) et les éleveurs mbororo sédentarisés avaient réservé un premier *hurum* appelé Babbari Laddé. À cette époque, la pression anthropique était faible et la gestion de cette zone de pâturage était assurée par le lamido, à travers le *Sarki Sanou*²⁶. Avec l'arrivée massive des migrants qui défrichent et investissent dans l'élevage, la sédentarisation accrue des éleveurs qui s'installent au cœur du *hurum* et y cultivent, et l'augmentation des cheptels des notables urbains, la pression sur les ressources naturelles a fortement augmenté. Face au risque de dégradation des pâturages, voire de leur disparition, les grands propriétaires de bœufs ont pris l'initiative de réserver un deuxième *hurum*, plus vaste que le premier. Lorsque le projet DPGT est arrivé en 1998, il a été contacté par les autorités traditionnelles pour appuyer la volonté de sécurisation du pâturage. Pour le projet, ce *hurum* se révèle être une ressource naturelle stratégique dans le plan d'aménagement du territoire qu'il veut mettre en place.

L'opération de sécurisation du *hurum* a commencé par le repérage du site choisi. Accompagné de quelques guides désignés par le chef du village de Borongo, l'animateur muni de son GPS a relevé les limites de la ressource indiquées par les guides. La cartographie a servi de support pour la négociation.

Les négociations pour le *hurum* Borongo ont duré une dizaine d'années environ. Initiées par le projet DPGT, elles ont été confiées à TerDeL par la suite (sous convention DPGT, puis sous convention avec le projet ESA). Trois animateurs ont été mis à contribution : Saïdou Bachirou, Boubakary et Boubakary Bello. La zone à sécuriser est passée de un à sept villages en fin de processus. Le projet DPGT a d'abord engagé les négociations à partir d'une initiative locale préexistante, ce qui représentait un avantage certain en terme d'appropriation de la démarche par les populations : *« Le projet est venu à l'origine pour délimiter la zone agricole de la zone pastorale et a trouvé que l'idée de réserver le hurum était déjà bien avancée par la population. Ils ont donc sauté sur l'occasion. »* (A. Hma., vice-président du comité de gestion et représentant des agriculteurs, Borongo). Cela étant dit, la sécurisation était principalement souhaitée par une catégorie d'acteurs en particulier, les agro-éleveurs autochtones aux dépens des agriculteurs migrants : *« Les acteurs concernés dans la zone sont d'un côté une majorité de migrants issus de la PEN qui sont venus s'installer dans l'idée de cultiver car il y avait de l'espace, et de l'autre côté, les éleveurs considérés comme des autochtones, qui utilisent la brousse pour leur activité d'élevage. Les deux acteurs mis ensemble n'ont rien à voir : il y a les agriculteurs qui refusent qu'on leur prenne les terres cultivables et les éleveurs pour qui la brousse c'est toute leur vie. »* (B.B., agent de développement local TerDeL, Touroua). Ainsi de nombreuses réunions ont été menées par le projet, mais l'ampleur du sujet était suffisamment importante pour que les négociations se poursuivent même sans la présence des animateurs, entre les parties prenantes : *« Certaines réunions avaient lieu entre les gens du village, tandis que d'autres étaient organisées par Saïdou. »* (A.I., surveillant et chargé de la brousse, Borongo). Le processus a été long et agité pour les animateurs : *« Il arrivait lors de certaines réunions que certains se fâchent et partent. Les éleveurs comme les agriculteurs tiennent le même discours "je veux un peu plus". »* (B.B., agent de développement local

²⁶ Le *sarki sanou* est le notable *fulbé* chargé de l'élevage dans la cour du *lamido*.

TerDeL, Touroua). En effet, les principaux concernés s'accordent à témoigner de la divergence des intérêts et donc de la difficile confrontation entre agro-éleveurs autochtones et agriculteurs migrants : « *Les discussions portaient sur les limites par rapport aux parcelles agricoles. Les agriculteurs voulaient qu'on leur réserve de la brousse et les éleveurs leur répondaient que la place, qui leur avait été réservée, suffisait.* » (A.H., vice-président du comité de gestion et représentant des agriculteurs, Borongo) ; « *Les discussions portaient principalement sur les limites. Les agriculteurs disaient que la place réservée aux éleveurs est trop grande, qu'il fallait diminuer l'espace pour les bœufs et les éleveurs ne voulaient pas.* » (A.I., surveillant et chargé de la brousse, Borongo). Et selon le dernier animateur du projet, les négociations se sont éternisées car « *au début les gens ne se connaissaient pas et les objectifs étaient différents. Donc ça a pris du temps pour trouver un consensus.* » (B.B., agent de développement local TerDeL, Touroua). Mais il ne dit pas tout. En effet, dans un contexte de forte compétition entre utilisateurs d'un même espace, le processus de négociation n'a pas empêché les rapports de force de s'exprimer en dehors du processus de concertation :

- les autorités traditionnelles locales, alléchées par la manne financière que lui rapporte la gestion du foncier, ont accepté l'installation de toujours plus de migrants sur leur territoire, leur accordant des terres sur le *hurum*,
- les agriculteurs migrants désireux de cultiver toujours plus d'hectares ont monnayé leur vote politique auprès des autorités traditionnelles en l'échange de quelques parcelles supplémentaires.

Dans ce contexte néfaste à la sécurisation d'une zone de pâturage, une grande réunion a été organisée, rassemblant le projet, les notables de la commune et du village, au cours de laquelle la décision a été prise d'élargir les négociations aux autres villages riverains du *hurum* : « *Il a été décidé au cours de cette négociation qu'il devait y avoir des négociations par rapport aux villages de Djouta Ledde, de Ouro Hairou, de Sekehi, de Louggounde, de Mayo Karlaye, de Ouro Fandou, de Borongo, de Koza II et de Bandang, car on avait constaté que la négociation avec un seul village ne marchait pas.* » (A.H., vice-président du comité de gestion et représentant des agriculteurs, Borongo). Intégrer le village à un projet de plus grande envergure aura été la solution pour s'écarter des problèmes internes et sortir d'une situation devenue inextricable localement. La sécurisation du *hurum* a duré une dizaine d'années et nécessité la négociation de quatre limites systématiquement transgressées. Malgré le soin apporté par ces projets pour essayer de convoquer systématiquement des représentants des agriculteurs et des éleveurs lors de matérialisation sur le terrain, force est de constater la difficile reconnaissance par les populations des limites négociées par les représentants.

Pour les projets, cette reconnaissance devrait passer par une officialisation administrative et traditionnelle. À Borongo, la validation officielle des dernières délimitations a eu lieu en 2007 par la Commission consultative²⁷. Une charte prévoyait la constitution d'un comité de gestion afin de surveiller la zone de pâture et de faire respecter les règles d'accès et d'usages définies. Structuré par le projet ESA avec deux à trois personnes par villages riverains, dont les *djaoro*, ce comité n'a jamais existé. Le projet ESA est arrivé à son terme avant de pouvoir réaliser cette phase et la charte n'a jamais été remise aux populations.

²⁷ Organisme légal chargé de régler les litiges agro-pastoraux au niveau du district

3.2 La mise en place des comités de gestion, les limites de la représentation des catégories d'acteurs

Une grande partie de la méthode participative retenue par les structures projet repose sur le choix de représentants, chargés de négocier au nom du groupe qu'ils représentent et de lui restituer les décisions prises dans le cadre des plates-formes de négociation.

■ Typologie des acteurs

Les projets ont tenté d'identifier les grandes catégories d'acteurs, dont les usages des ressources naturelles à préserver divergent très fortement. À partir des deux grandes catégories qui s'opposent, agriculteurs et éleveurs, les agents de développement locaux ont intégré progressivement de nouveaux acteurs : c'est le cas notamment pour les usagers non sédentaires (éleveurs transhumants).

Après plusieurs années de négociation à Borongo, et après avoir intégré l'ensemble des villages riverains du *hurum*, la typologie qui se dégage peut se résumer comme suit :

- les agro-éleveurs kanouri, anciennement sédentarisés : ils sont restés de grands éleveurs et pratiquent également l'agriculture. Ils ne sont pas surreprésentés dans les comités, mais leur parole pèse plus que celle des autres car anciens dans la zone et ils font plus alliance avec le lamidat. Ils occupent les postes clé du comité de gestion (présidence et trésaurier), le président étant un Alhadji, grand commerçant ;
- les agriculteurs migrants installés depuis plus ou moins longtemps dans la zone, ils cultivent et possèdent également du bétail. Ils sont numériquement majoritaires dans les groupes de discussion car chaque ethnie de chaque village est représentée. Ils ont des intérêts communs, pour l'extension de l'espace agricole, et pèsent fortement sur les discussions de par leur nombre. Cette catégorie d'acteurs recouvre toutefois une très grande disparité, à la fois au sein des sociétés (date d'arrivée, classe d'âge, richesse) et entre sociétés (l'un des groupes ethniques anciennement installé fait alliance avec les Kanouri) ;
- les éleveurs semi-sédentarisés mbororo installés à proximité du *hurum* depuis 50 ans pour certains. Ils sont représentés par un proche du Ardo, plus deux personnes qui l'appuient, et permettent de faire le relais avec les éleveurs transhumants mbororo. Le représentant principal est une personne connue des projets, qui prend part activement aux discussions, mais dont la parole unique pèse faiblement par rapport aux Kanouri et aux migrants.

L'analyse de cette typologie minimale, comportant les trois catégories incontournables – agro-éleveurs, agriculteurs, éleveurs – montre une grande disproportion des représentations et des pouvoirs. Il est tout à fait imaginable de préciser les types d'acteurs à convoquer et de ré-équilibrer les forces dans la négociation. Deux grands acteurs sont absents, et pourtant indispensables pour reconnaître et faire respecter les décisions prises collectivement. Il s'agit d'une part des éleveurs transhumants mbororo : bien que le projet espère les associer à travers les éleveurs semi-sédentarisés, les informations ne circulent pas. D'autre part, les « Alhadji » de Touroua, grands notables commerçants, qui emploient des bergers pour mener leurs troupeaux. Leur autorité est difficilement contestable sur le terrain, et leur association au processus de sécurisation de la zone de pâturage s'impose.

■ Désignation des représentants

Après la détermination par les projets des critères de choix des représentants, il s'agit de les désigner. Cette étape est très faiblement documentée dans les rapports de projet, alors qu'elle est déterminante pour la suite des opérations.

A Borongo, la constitution des comités s'est faite soit lors d'une assemblée villageoise où il revient à la population de choisir les membres (souvent présélectionnés par les *djaoro*). En réalité leur représentativité est peu significative. Dans plusieurs cas, il s'est avéré que le représentant des éleveurs n'avait pas de liens particuliers avec les éleveurs transhumants du secteur. Leur présence relève de la volonté du projet de représenter de manière « paritaire » les parties en présence. Il s'agissait surtout pour TerDeL de répondre aux objectifs de concertation participative et paritaire du projet que de se lancer, à nouveau, dans de trop longues négociations. D'ailleurs, les principaux concernés, à savoir les éleveurs transhumants n'ont en général pas été associés à la délimitation. La délimitation sur le terrain a parfois engendré des controverses : *« au niveau de Sekehi, il y a eu des discussions, ainsi qu'au niveau de Mayo Karlaye. À Karlaye, il y avait des nouveaux arrivants qui avaient commencé à défricher. Ils voulaient que nous laissions la totalité de la zone pour la défriche, tandis que nous, on voulait passer au milieu de la zone défrichée. Après discussions, c'est la 2^e solution qui a été choisie, c'est-à-dire traverser la zone. À Ouro Sekehi, c'est le même cas de figure qui s'est présenté. On voulait passer au pied de la montagne pour tracer la limite, mais on a trouvé que les gens avaient déjà commencé à défricher. Après discussions, on a coupé en deux. »* (D.R., représentant des agriculteurs, Hurum de Borongo, Ouro Fandou). Les délimitations ont pris en général une journée par village. L'animateur relevait les coordonnées géographiques à l'aide de son GPS et ses accompagnateurs recouvraient d'un coup de peinture rouge les arbres délimitant le *hurum*, après avoir enlevé un bout d'écorce.

Les entretiens ont montré par ailleurs qu'une majorité des membres des comités étaient souvent soit les *djaoro* eux-mêmes, soit leurs fils ou encore des proches du *djaoro*. Les chefs coutumiers se placent effectivement en première position pour occuper des places qu'ils estiment relever d'un certain prestige : *« Les gens que les djaoro ont choisi sont le plus souvent des gens qui font partie de la cour des djaoro lorsqu'il y a des litiges agricoles qui sont réglés. Ils suivent les histoires comme ça. »*. Par ailleurs, une bonne partie des membres interviewés s'avèrent travailler ou avoir travaillé avec la Sodecoton, en tant que délégué du GIC coton, trésorier ou encore en tant que chef des blocs de culture.

Les personnes choisies sont également pour la plupart reconnues socialement du fait de leurs qualités intrinsèques. L'instruction tient une place prédominante et a été souvent citée lors des entretiens, notamment lorsqu'il s'agit de choisir le secrétaire du comité : *« Il fallait que la personne que l'on choisi soit [...] instruite, que l'on puisse lui donner un cahier, un stylo et qu'elle puisse demander le nom des gens rencontrés dans la forêt. Par exemple, si le gardi trouve que l'on a coupé un grand arbre ou que l'on a versé du produit dans l'eau pour pêcher, de la landrine plus précisément, il doit écrire. »*. Le courage et la disponibilité sont également placés en première position des qualités nécessaires : *« Et pour faire parti du comité, il fallait que les personnes remplissent certaines conditions : qu'elles soient vaillantes, qu'elles n'aient pas peur, qu'elles soient disponibles, qu'elles assistent aux réunions et qu'elles exercent leur fonction »*. Aucune référence, donc, ni à sa légitimité de représenter des usagers, ni à son influence auprès d'eux (représentation, communication).

Les représentants des comités de gestion jouent un rôle actif dans les négociations (discussion, délimitation, constitution de la charte...). Ils sont également chargés de transmettre les informations et les décisions prises au cours des réunions au niveau de leur village : « *Quand on va à la réunion du lundi, on informe les gens du village qu'on y va et après on restitue l'information, souvent après la prière de 18 h à la mosquée du village.* ». Toutefois, comme les restitutions se font de manière informelle, il a été difficile d'évaluer, lors des entretiens, dans quelle mesure les informations parviennent réellement jusqu'aux acteurs concernés. Les difficultés dans la transmission des informations illustrent la faible démocratisation des structures de gestion lors de leur mise en place, tout simplement car il y a peu de candidats et peu de leaders dans le monde paysan. En conséquence, on retrouve les mêmes personnes dans les différentes structures. Un processus d'acquisition de compétences peut se mettre en place avec l'appui des projets, mais il reste concentré entre quelques responsables.

■ Légitimité des représentants

Dans le Nord-Cameroun, la reconnaissance sociale d'un individu passe par le statut qu'il occupe ou la fonction qu'il exerce. Raison pour laquelle les djaoro et leurs proches sont automatiquement considérés, par les populations et les projets, comme les plus aptes pour être membres des comités. Il en va de même pour les agents de la Sodécoton : la collaboration avec la société cotonnière, omniprésente dans les villages de la région, assure en général une forte reconnaissance de la communauté et donc une place de valeur dans la hiérarchie sociale. La question n'est donc pas de savoir comment désigner la personne qui va transmettre le plus efficacement aux autres les solutions techniques ou les décisions prises par les projets. Il faudrait plutôt réussir à identifier les personnes les plus reconnues et respectées par leurs concitoyens. Celles qui seront les plus légitimes pour parler au nom de ceux qu'elle représente et pour trouver des solutions acceptées par tous.

Dans la province du Nord, l'autorité traditionnelle représentée, en premier lieu, par les lamibé, puis par les lawan et les djaoro, détient les rennes de la gestion de l'espace et des ressources naturelles. Acteur incontournable, les projets de développement n'interviennent pas sans son aval préalable et l'intègrent bon gré mal gré aux processus participatifs. Il s'agit soit d'obtenir simplement l'accord de l'autorité locale nécessaire au bon déroulement du projet et de les nommer président d'honneur du comité, soit d'intégrer réellement le chef à l'intervention menée par le projet. C'est ce qui s'est passé à Koza II où le PDOB s'est appuyé sur la vitalité du lawan afin de faire avancer plus rapidement la sécurisation de la forêt. De plus, dans le domaine du foncier, les actions des projets ont parfois été menées dans la continuité de celles des chefferies. Ce fut le cas par exemple lors de la création de la commission paritaire mise en place par le projet DPGT, et qui n'est autre que la commission du Lamido présidée par le Chef de district. Cependant, impliquer la chefferie dans le processus de discussion ne signifie pas non plus qu'elle ira systématiquement dans le sens de l'intervention, contrecarrant parfois les intérêts du projet.

Grâce à leur formation, à leurs moyens financiers et à leur situation sociale (fonctionnaires, hauts cadres administratifs, commerçants, grands notables, etc.), les élites essaient d'asseoir leur influence (Teyssier et *al.*, 2002). Pour cela, ils sont membres de nombreux organismes existants dans leur localité (comité de gestion, de développement, associations, etc.) et risquent de ne plus être reconnus par les populations

3.3 La relance des aménagements pastoraux à Padéma

Le choix du titre renvoie au fait que dans le département de Padéma les interventions en termes d'aménagements pastoraux sont très antérieures à l'action de l'OPSF, en particulier dans le cadre du projet gestion des terroirs du PDRI/HKM (1991-1996), plusieurs actions avaient été conduites : puits ou orages pastoraux, parcs de vaccination, pistes d'accès au fleuve Mouhoun... Si la demande de sécurisation des activités pastorales n'est pas apparue comme un axe prioritaire de travail au moment du démarrage de l'OPSF en 2004, la manière d'aborder les préoccupations autour de la pratique des activités pastorales dans le département de Padéma renvoie à un jeu d'acteurs complexes, à des stratégies diverses, ce que révèle le compte rendu de la mise en œuvre du travail de sécurisation sur les délimitations des pistes à bétail.

■ L'émergence de la question des aménagements pastoraux

Contexte. La question pastorale a été longuement discutée notamment dans trois villages du département : Padéma, Kimini et Djigouéma. Dans les trois villages, des itinéraires de pistes à bétail ont été identifiés et certains ont été matérialisés. Des aires de pâturage, des zones d'accueil ont également fait l'objet de discussions. Enfin, la construction de forages pastoraux a été décidée dans les trois villages. La question pastorale concerne de nombreux acteurs du monde rural aux intérêts parfois divergents : cultivateurs et éleveurs, transhumants et sédentaires, propriétaires de troupeau et bergers. Il s'agit d'identifier les intérêts, le rôle et le pouvoir de chaque partie dans les discussions.

Une prise en compte lente. Dans les trois villages, la question pastorale n'a d'abord pas été identifiée comme axe de travail par les populations. Quarante-trois participants à Padéma, vingt-deux à Djigouéma, une trentaine à Kimini ont assisté aux réunions de la fin de l'année 2004 qui visaient à restituer le contenu des diagnostics conjoints aux populations et à identifier des axes de travail. Or, à chacune de ces trois réunions, les animateurs de l'OPSF remarquent une participation faible et/ou timide des migrants. Les autochtones et les nombreux notables présents à ces réunions ont donc eu un rôle prépondérant dans l'identification des axes de travail prioritaires. Les éleveurs n'ont pas pu s'exprimer, sinon la question pastorale aurait de toute évidence été évoquée et retenue comme axe de travail. Les migrants, et parmi eux les éleveurs peuls partaient donc en position de faiblesse dans les négociations futures sur les questions foncières. Il a fallu attendre la fin de l'année 2005 pour que la question pastorale soit mise à l'ordre du jour, et le courant de l'année 2006 pour que les discussions commencent. La question pastorale apparaît dans les trois GR lors des séances d'auto-évaluation de la fin de l'année 2005. Est-ce une demande des populations elles-mêmes ou une suggestion des animateurs de l'OPSF ? On remarque que la question pastorale apparaît de façon concomitante dans les différentes localités du département. À Djigouéma, l'axe est identifié lors d'une discussion sur les conflits entre éleveurs et agriculteurs. Il est possible que lors de ces séances, à l'occasion d'une recension des conflits fonciers, la question pastorale apparaisse comme une évidence pour tous.

■ La mise en place des pistes à bétail

L'identification des tracés. Parmi les problématiques liées à la question pastorale, celle des pistes à bétail a fait l'objet de discussions particulièrement bien documentées. Il y a plusieurs étapes dans les négociations qui mènent à la matérialisation d'une piste à bétail. La première est l'identification des itinéraires. On distingue d'ores et déjà les pistes internes, qui doivent

relier les aires de pâturages, le fleuve Mouhoun, et les pistes de transhumance qui traversent le terroir villageois. À Djigouéma, une équipe du GR est allée sur le terrain identifier les itinéraires possibles. À Padéma, les membres du GR en collaboration avec les producteurs et les éleveurs identifient les itinéraires des pistes à partir des campements peul.

Dans chacune des trois localités, les itinéraires semblent faire consensus, au moins parmi les membres du GR. Mais des voix discordantes s'élèvent. Un berger de Kimini dit : « *Je n'ai pas été associé à l'identification des itinéraires de pistes. J'aimerais être mieux associé car leur choix n'est pas forcément judicieux.* » (B.S., éleveur de Kimini, communauté peul). À l'inverse, un migrant mossi de Kimini détenteur de soixante-dix têtes semble satisfait : « *Des pistes ont été définies l'an dernier. Les itinéraires sont bons, on a été associé à l'identification des tracés.* » (M.A., cultivateur et éleveur de Kimini, communauté mossi). Les discussions sur le tracé des pistes à Kimini n'ont donc pas réuni tous les acteurs de la filière. Les bergers ne sont pas associés au choix des pistes. Ceux-ci sont décidés entre propriétaires de troupeaux et cultivateurs. Mais certains propriétaires de troupeaux ne sont pas réunis non plus. Certains disent ne pas être au courant des travaux du GR. Il semble donc que seuls les propriétaires les mieux intégrés au village et ceux qui connaissent les membres du GR sont associés aux discussions. Les éleveurs n'habitant pas le même campement que le représentant des Peul au GR ne bénéficient pas non plus de comptes-rendus de réunions. L'information circulant de bouche à oreille, certaines personnes en dehors des réseaux peuvent ne pas être au courant. Les transhumants n'assistent pas non plus aux discussions. Lorsqu'on lui demande s'il est au courant des aménagements sur les pistes à Kimini, l'un d'eux répond : « *Non, je ne les ai pas encore vus.* » (D.D., éleveur transhumant, communauté peul). Les éleveurs sédentaires comme les membres des GR disent mal connaître les transhumants : « *On se connaît comme étant du métier mais on ne part pas se dire bonjour.* » (S.M., représentant des éleveurs au GR de Padéma). Les transhumants se trouvent donc de fait en dehors des réseaux où circule l'information. Pour le tracé des pistes de transhumance, les négociations se font plutôt avec les départements voisins. Ainsi, un voyage d'étude dans les départements de Solenzo et Kouka a été organisé en janvier 2007. Des représentants des différents GR du département y prenaient part. Ils ont rencontré des représentants des éleveurs de ces départements pour se mettre d'accord sur la connexion des pistes interdépartementales, afin d'établir un réseau cohérent. Mais une fois encore, les transhumants n'ont pas pris part aux discussions.

La largeur des pistes et les négociations entre éleveurs et cultivateurs. La deuxième étape des discussions est la détermination de la largeur d'une nouvelle piste ou l'élargissement d'une ancienne. On peut penser que cette question oppose directement éleveurs (qui souhaitent des pistes larges pour une circulation plus aisée de leurs troupeaux) et cultivateurs (qui souhaitent limiter la largeur des pistes pour limiter l'empiètement sur leurs champs). On constate pourtant un consensus aisément obtenu au sein de deux GR. Au sein du GR de Padéma, il est rapidement décidé que deux pistes existantes seront élargies de vingt mètres. À Kimini, une largeur de cinquante mètres a été retenue pour la piste de transhumance, vingt-cinq ou cinquante mètres pour les autres. À Djigouéma, la largeur des pistes a donné lieu à de plus âpres négociations. En juin 2006, les membres du GR ont réuni les producteurs riverains des pistes à bétail projetées. Seuls un quart des producteurs concernés étaient présents à la réunion (onze sur quarante). La largeur de cinquante mètres proposée par le GR a semblé excessive pour certains producteurs. Dans les tractations qui ont suivi, il a été proposé de compenser les pertes d'espace. Les cultivateurs ont également déploré le manque de précision quant aux tracés des pistes : y avait-il un manque réel de précision ou les membres du GR n'ont-ils pas

su délivrer une information suffisamment claire ? Enfin, il a été demandé que l'espace soit libéré pour la prochaine campagne agricole, ce qui n'a pas eu lieu, car la matérialisation a pris du retard. En septembre 2006, l'assemblée villageoise retient une largeur de trente mètres pour les pistes internes au lieu des cinquante mètres proposés par le GR. À Padéma, un scénario à peu près identique s'est déroulé. En mars 2007, la question de la largeur des pistes a été posée lors de trois assemblées villageoises, dans chacun des villages de la maîtrise foncière de Padéma. À Zongoma, la largeur de cinquante mètres a été adoptée par la population qui a paru toutefois inquiète et dubitative sur la faisabilité de cet élargissement. À Hamdalaye, la proposition a été adoptée sans problème. Mais à Padéma, la proposition a été rejetée, la population considérant qu'un tel élargissement était impossible faute d'espace cultivable. L'assemblée regroupait seulement trente-neuf personnes.

L'animateur de l'OPSF rapporte des débats « passionnés » lors de l'assemblée. Les Peul présents ne semblent pas vouloir faire de concession sur ce point. L'assemblée leur donne finalement tort en retenant une largeur de trente mètres au lieu des cinquante proposés initialement. Le mois suivant, lors d'une réunion du GR de Padéma, on rappelle que la dimension adoptée pour les pistes internes est trente mètres mais le GR maintient une largeur de cinquante mètres pour la piste de transhumance. Cette proposition a donc été une des seules rejetées par l'assemblée villageoise, un des seuls cas où le GR s'est trouvé en porte à faux avec la population. À Kimini, un éleveur souligne l'importance d'être pragmatique dans les négociations : « *La largeur des pistes convient aussi. Si on exagère, compte tenu de la pression actuelle, il n'y aura même plus de pistes. S'il y a un consensus sur 50 mètres, c'est déjà un pas en avant.* » (M.G., éleveur de Kimini, communauté peul). Cet éleveur paraît donc conscient que dans une situation où les intérêts divergeaient, il fallait faire des concessions. Comme pour l'identification des itinéraires, les transhumants n'ont pas été associés à la détermination de la largeur des pistes de transhumance. Un éleveur de Djigouéma assure : « *Ils ont été impliqués car on a fait un voyage d'étude à Solenzo où on a rencontré des transhumants. C'est après ce voyage qu'on a décidé d'amener la largeur de la piste de 30 mètres à 50 mètres* » (S.A., représentant des Peul dans le GR de Djigouéma). Pourtant, il semble que les représentants des GR n'ont rencontré que des associations d'éleveurs sédentaires lors de ce voyage d'étude. Un membre du GR de Kimini concède : « *Il n'y a pas eu de concertation [avec les transhumants]. C'est nous qui avons imaginé que 50 m suffisaient.* » (J.B., membre du GR de Kimini, représentant du lignage Traoré). Un transhumant interrogé a un avis différent : « *Ca me paraît petit [une largeur de 50 mètres]. Ca devrait atteindre 100 mètres. Dans certains villages ça atteint 100 mètres.* » (D.D., éleveur transhumant)). Les sédentaires disent souvent qu'ils ne savaient pas où trouver les transhumants pour les convier aux discussions. Il est vrai que la mobilité des transhumants est un frein à leur participation aux négociations. Mais leur manque d'intégration sociale parmi les populations locales explique aussi qu'on ne les convie pas aux discussions. « *Les transhumants ne nous ont pas approchés mais l'initiative est venue de nous car nous étions les victimes des dégâts.* » (D.D., éleveur transhumant, communauté Peul).

Négociations pour libérer l'emprise. L'étape suivante de la matérialisation des pistes à bétail est la négociation avec les cultivateurs riverains de ces pistes. Une participation matérielle leur est demandée : ils doivent libérer une partie de leur champ pour que l'élargissement de la piste soit possible. Dans un contexte de saturation de l'espace, ce renoncement à une partie de son champ représente un sacrifice conséquent, qui n'est pas accepté facilement par tous. À Djigouéma, vingt-et-un agriculteurs sont riverains des soixante-cinq kilomètres de pistes

projetés. Ils se sont engagés à libérer l'emprise sans contrepartie. À Kimini une difficulté a été rencontrée lors de la matérialisation des pistes. Le fils d'un cultivateur s'opposait à la matérialisation de la piste le long de son champ, ce qui représentait un espace de deux cents mètres de long. La résistance a été levée par les membres du GR qui ont négocié avec le père pour que l'emprise soit effectivement libérée. Ces espaces libérés passent d'une gestion individuelle ou familiale à une gestion communautaire.

Matérialisation des pistes. La dernière étape est la matérialisation proprement dite. Cela requiert une participation physique des populations qui doivent se charger elles-mêmes de peindre les bornes qui marquent la limite des pistes. Bien que tous soient conviés, se sont surtout les membres du GR qui participent à cette matérialisation. Il semble difficile pour ces derniers d'impliquer les populations, ou de susciter une participation qui dépasse le simple fait d'assister aux assemblées villageoises. Ainsi à Kimini, trois journées ont été consacrées à la matérialisation d'une trentaine de kilomètres de pistes. Dix à quinze personnes participaient chaque jour, contre une trentaine attendues. À Djigouéma, seize membres du GR et dix personnes extérieures ont participé à la matérialisation. Les participants se sont plaints de difficultés pour ravitailler les travailleurs. Ils n'ont pas non plus été indemnisés : « *Ca a failli porter un coup aux travaux.* » (I.S, membre autochtone du GR de Djigouéma, représentant du lignage Sanou), note un membre du GR de Djigouéma. Ainsi, le bon fonctionnement du processus dépend de la bonne volonté de certains qui acceptent de faire des sacrifices individuels pour le bien de la communauté : certains acceptent de renoncer à une partie de leur champ, d'autres à une journée de travail dans leur champ pour une journée de travail au service de la communauté.

Les comités de surveillance. Des règles d'utilisation des pistes ont été mises en place par les GR. Des comités de surveillance sont chargés de les faire respecter et veillent à la bonne utilisation des pistes. Ils sont composés d'éleveurs et de cultivateurs riverains des pistes, qui, par équipe de deux, sont chargés de la surveillance d'une portion de piste. Certains sont ainsi responsabilisés pour veiller à l'entretien des biens communautaires.

Intérêts particuliers versus intérêt général. À travers l'analyse des processus de participation, il semble nécessaire de nuancer l'opposition éleveur/cultivateur que l'on serait tenté de dresser à propos des problématiques pastorales. Tout d'abord, les GR mettent en relation éleveurs et cultivateurs qui proposent ensemble des solutions aux problèmes pastoraux. Les cultivateurs, souvent détenteurs de bétail, sont également concernés par ces problèmes. Par exemple, beaucoup de dégâts dans les champs sont causés par des bœufs de trait appartenant à un cultivateur. Ainsi les intérêts communs des éleveurs et des cultivateurs se rejoignent-ils. La participation vise à faire triompher cet intérêt commun face aux intérêts particuliers : avoir le champ le plus grand possible quitte à empiéter sur les pistes ou les aires de pâturages existantes par exemple. Sous la pression de la communauté villageoise, les intérêts particuliers sont obligés de céder. Le GR et l'assemblée villageoise font de nouveau preuve de leur légitimité. Ainsi s'explique que la majorité des cultivateurs accepte de libérer une partie de leur emprise foncière pour laisser la place à la piste. L'intérêt commun n'est toutefois pas assez fort pour impliquer une grande partie de la population dans la matérialisation des pistes. Seuls ceux qui sont engagés au coeur du processus, les membres du GR et quelques autres, sacrifient de leur temps pour la communauté. Si l'opposition éleveur/cultivateur tend à s'estomper, les modalités de la participation font apparaître de nouvelles oppositions. Ainsi, si dans la sphère de la participation on trouve les propriétaires de bétail (qu'ils soient éleveurs ou cultivateurs), dans celle de la non participation on trouve les autres acteurs du pastoralisme :

les bergers et les transhumants notamment. Ce sont des limites à la participation qu'il faudra étudier.

■ Les forages pastoraux

Des forages pastoraux sont prévus pour le printemps 2008 dans les trois villages de Kimini, Djigouéma et Padéma. Les GR ont dû décider de leur emplacement. Ils ont dû également organiser la collecte de fonds pour la réalisation de ces forages. Ils ont choisi l'entrepreneur qui réalisera les travaux. Sur un coût total de 7,5 millions de francs CFA, chaque village doit participer financièrement à hauteur de 250 000 francs CFA. À Kimini par exemple, il a été décidé que chaque détenteur de bétail donne 5 000 francs CFA. À Padéma, chacun des quatre quartiers devra récolter 62 500 francs CFA. Un responsable par quartier est chargé de récolter cette somme. La participation des villageois au coût du forage reste modeste : elle représente 3% du coût total de l'ouvrage. Les transhumants sont impliqués financièrement également, mais à un autre stade. Comme tous les utilisateurs, ils devront payer pour utiliser les forages. Un membre du GR de Kimini explique ainsi leur implication : « *Il y a des coûts d'utilisation car comme ils n'étaient pas sur place au moment de la réalisation, on ne savait pas où les trouver.* » (J.B., membre autochtone du GR de Kimini, représentant du lignage Traoré). Toutefois, les coûts d'utilisation sont fixés par les seuls sédentaires, en l'absence des transhumants. La participation prend ici une forme financière, plus directe.

■ La sécurisation des ressources naturelles communes

En lien avec l'avancement des discussions sur les problèmes pastoraux, la réflexion a été étendue à l'ensemble des ressources naturelles communes. Celles-ci comprennent les ressources pastorales et les autres espaces-ressources qui seront répertoriés dans le cadre de l'élaboration des conventions locales ou chartes foncières. Les ressources pastorales communes identifiées concernent les pistes de transhumance et les couloirs de passage d'animaux, les zones de pâture, les mares ou points d'abreuvement du bétail,... Quant aux autres ressources, il s'agit des mares utilisées pour la pêche, des bois sacrés et forêts protégées, des carrières...

La démarche pour la sécurisation des ressources naturelles communes a pris en compte :

- la détermination de l'appartenance de la ressource ;
- la définition des usages et des usagers ;
- la définition des attributions, la composition et le fonctionnement d'un comité de surveillance et de gestion ;
- l'élaboration de règles consensuelles d'accès et de gestion ;
- la reconnaissance et la matérialisation des limites de l'emprise foncière de la ressource ;
- les levées des coordonnées au GPS et la production d'un croquis de localisation ;
- l'élaboration d'un procès verbal de donation foncière éventuellement.

Le processus de sécurisation doit se poursuivre au-delà de ce procès verbal qui n'est qu'un document légitimé localement. La sécurisation des ressources pastorales nécessite la prise d'arrêtés par l'autorité compétente : *un arrêté communal* pour les couloirs d'accès aux

ressources et la sécurisation des différentes infrastructures pastorales (aire de pâture, point d'abreuvement...) et *un arrêté du conseil régional* pour les pistes de transhumance et aires intercommunales d'accueil des transhumants. L'approbation des services techniques de tutelle est également prévue par les textes en vigueur.

■ L'élaboration des conventions ou chartes foncières locales

Toute la dynamique enclenchée depuis le démarrage des activités de l'Opération de sécurisation foncière à Padéma sur la problématique de la gestion foncière s'inscrit dans le processus d'élaboration des conventions ou chartes locales. Toutefois, la formalisation de tous les aspects de ce processus sous la forme d'un document consignait les règles et modalités de gestion des ressources concernées n'a été entreprise (sous forme expérimentale) que dans deux maîtrises foncières coutumières, celles de Kimini et Padéma.

Par convention locale, on désigne un instrument et/ou des modalités de gestion définis par consensus par un groupe d'acteurs en vue d'assurer une gestion durable et paisible des ressources naturelles à une échelle donnée.²⁸ Lors de l'atelier de réflexion organisé par la Commune de Padéma et l'Union départementale des producteurs de coton sur les conventions locales²⁹, les acteurs locaux se sont exprimés sur les acquis et insuffisances de ces expériences. Avant de présenter les résultats de cette démarche d'élaboration des conventions locales mise en œuvre dans la commune de Padéma, il faut en clarifier le contenu.

Catégories de règles et principes d'élaboration des règles locales

Les règles locales sont élaborées pour régir plusieurs catégories de ressources naturelles dans la commune de Padéma. Elles concernent principalement l'accès à la terre (hautes terres et bas-fonds), l'eau, les pâturages, les pistes à bétail, les arbres (fruitiers ou non), les forêts ou boisements, les carrières, les ressources halieutiques...

En termes de contenu, les conventions locales portent sur :

- les autorisations préalables d'accès et d'exploitation des terres affectées à la culture, aux pâturages, à la foresterie, ...
- les activités d'aménagement : respect des limites des domaines, modalités de gestion et d'exploitation des ressources, ...
- les activités interdites ou réglementées (cueillette des fruits à l'état vert, période d'accès des animaux aux champs, activités d'orpaillage, gestion alternative des conflits,...).

Certains principes sont observés dans le processus d'élaboration des règles locales :

- l'identification et la clarification du rôle de tous les acteurs et ce, dès le départ ;
- la prise en compte des intérêts des différents utilisateurs des ressources naturelles ;
- la représentativité des différents groupes socio-économiques en tenant compte des centres d'intérêt diversifiés ;

²⁸ Atelier sur l'expérience de l'OPSF Padéma, octobre 2008.

²⁹ Atelier sur les conventions locales organisé en 2008 avec l'appui du GRAF (Groupe de recherche et d'action sur le foncier).

- la valorisation des savoirs et savoir-faire locaux (partir du capital de connaissances et des pratiques des populations) ;
- la recherche de consensus à travers la concertation et la négociation continues entre l'ensemble des utilisateurs des ressources ;
- le refus de toute forme de discrimination ;
- l'implication de tous les services techniques de base et de personnes ressources locales.

Le respect de ces principes de base permet de parvenir à l'élaboration de règles consensuelles, appropriées localement et applicables à tous.

Démarche adoptée sur le terrain

Cette démarche n'a pas été élaborée en une seule fois. Elle est le résultat d'un processus itératif assez long entre les équipes et les populations et est fonction des thèmes d'intérêt, des différents acteurs et des échelles. Elle s'est construite dans la réflexion et l'action sur le terrain et n'est pas encore à son terme, sa validation par les populations étant toujours en cours dans bien de cas. Néanmoins on peut retenir les principales étapes suivantes pour la conduite de ce processus sur le terrain :

- l'établissement de l'état des lieux (diagnostic initial) ;
- la restitution du diagnostic initial et l'identification concertée des axes de travail ;
- la mise en place et le fonctionnement des groupes de réflexion ;
- l'examen et la synthèse des propositions du Groupe de Réflexion (GR) et leur validation en assemblée villageoise ;
- l'examen des propositions validées par les Assemblées villageoises par l'Assemblée communale en vue de l'harmonisation des règles de gestion à l'échelle communale quand celle-ci est pertinente ;
- la rédaction du projet de convention locale ;
- l'amendement et l'adoption de la convention locale au cours d'une Assemblée villageoise, inter villageoise ou communale en fonction de l'envergure de la ressource concernée ;
- la validation par arrêté communal, intercommunal ou régional en fonction de l'échelle ;
- la mise en œuvre de la convention locale ;
- l'évaluation périodique de l'application de la convention.

L'élaboration de ces chartes est conçue pour s'appliquer à l'ensemble des ressources naturelles communes et pas exclusivement aux aménagements pastoraux. Ce type de démarche n'est pas complètement nouveau car les espaces riverains du fleuve Mouhoun avait fait l'objet d'une intervention au milieu des années 1990 dans le cadre du Projet de gestion des terroirs (PDRI/HKM) en vue de la protection des berges et d'une meilleure gestion des espaces riverains du fleuve (Sanou, 2001). Cet espace très convoité (possibilités

d'aménagement en rizière, en bananeraie) offre un bon exemple des défis en termes d'aménagement de l'espace et de difficile articulation entre intérêt collectif et intérêts particuliers, ce que révèle aussi la question des zones forestières au Cameroun.

3.4 La situation des zones forestières dans le Nord-Cameroun

Face à la pression anthropique, au risque de dégradation accéléré des sols et à l'affaiblissement des ressources ligneuses nécessaires à l'approvisionnement des populations (bois de feu, bois d'œuvre, etc.), les premières « plantations industrielles en régie » sont initiées dans les années 1970. Elles s'avèrent être un échec en partie car pour être « *mises en place, elles ont nécessité le défrichement de la forêt naturelle* » ; choix de développement paradoxal dont les populations locales sont exclues. C'est ainsi que dans les années 1980, les premières actions de foresterie communautaire sont mises en place et « *prennent la forme de plantations d'arbres, en boisement ou "bosquets" villageois* » (Gautier, 2002). À la fin des années 1980, le projet NEB se lance à son tour dans des opérations dites de « promotion de l'arbre en milieu rural » et de « gestion villageoises des forêts », avec pour objectif de protéger et de reconstituer les sols et le couvert forestier. Les premières se traduisent par le développement de pépinières villageoises ici ou là et les deuxièmes par la formation de villageois à la coupe de bois au sein de terroirs pilotes. Enfin s'ajoute à ces opérations, des actions de mise en défens d'un certain nombre de formations naturelles (Donka, Mbella, Ouro Doukoudje). Ces actions témoignent de la nécessité de prendre en compte la problématique environnementale dans le développement agricole. Elles restent toutefois isolées et en inadéquation avec les savoirs endogènes des populations. Dans les années 1995-2005, bien que soucieux d'un développement plus respectueux des ressources environnementales, les projets DPGT et ESA privilégient des actions d'intégration de l'arbre dans l'espace agraire avec pour objectif principal la gestion de la fertilité. Aucune opération allant dans le sens de la préservation de massifs forestiers ou de la gestion villageoise de ne s'est réellement engagée³⁰. C'est le PDOB qui s'y essaie toujours dans le cadre de son volet « Planification de l'usage de l'espace ». En fait, l'objectif du projet est de définir des schémas locaux d'occupation de l'espace des communes au sein desquelles ils opèrent. Ces schémas doivent délimiter les « *zones à affecter à l'agriculture, les couloirs de déplacement du bétail et les zones forestières à protéger* » (Sofreco, Ere-Développement, 2000) et permettre de cibler des zones forestières à préserver. Ainsi des actions de délimitation de forêts sont menées en collaboration avec les populations villageoises concernées. C'est le cas des forêts agro-sylvo-pastorales de Koza II dans la commune de Touroua et de Djamboutou dans la commune de Ngong.

Aujourd'hui la préservation des ressources naturelles prend plusieurs formes :

- les parcs nationaux qui couvrent 33 % de la superficie de la province avec les parcs de la Bénoué, de Bouba N'djidda et du Faro, au sein desquels toute activité humaine est proscrite,

³⁰ Quelques actions de ce type peuvent être repérées comme c'est le cas de la forêt Kanana où des comités de gestion ont été constitués par TerDeL, pour le compte d'ESA, afin notamment, de gérer la forêt. Toutefois, il s'agissait plus de poursuivre le travail engagé par le projet SEB que de réelles interventions inscrites dans le programme du projet ESA.

- les ZIC au nombre de 28 où il est possible de cultiver et de pratiquer la cueillette, mais où il est interdit de développer de nouvelles parcelles de culture. Certaines de ces zones connaissent toutefois de grosses difficultés. C'est le cas de la ZIC n°19, gérée par l'Ecole de Faune de Garoua, qui voit son territoire grignoté par l'installation de migrants le long de l'axe routier Touroua-Fignolé,
- les zones mises en défens par le projet NEB. Elles sont délimitées, voire bornées, et leur gestion revient à l'État via les gardes-forêts des services déconcentrés du MINFOF ou encore à l'Ecole de faune, comme c'est le cas de la réserve tampon de Laïnde Massa. Ces zones sont respectées par les populations locales, mais plus par crainte de l'autorité et d'éventuelles sanctions que par réelle compréhension de l'intérêt de ces réserves,
- les réserves forestières délimitées par le PDOB dont la surveillance est censée être assurée par les populations riveraines. Certaines activités y sont autorisées (cueillette, agriculture, pêche) sous certaines conditions définies au sien de charte établies par le projet et la population. En l'absence de statut juridique permettant de les définir d'un point de vue légal, elles répondent à l'appellation de zones agro-sylvo-pastorales.

Malgré les actions de préservation des ressources forestières menées depuis une vingtaine d'années dans la province du Nord, la situation est ambivalente. Entre protection totale et tentatives de gestion collective de zones forestières, le problème est en partie juridique. La loi de 1994 portant sur le régime des forêts avait proposé un cadre permettant la mise en place de forêts communautaires. Cette loi rend possible la mise en valeur de zones forestières par les populations locales suivant un cahier des charges défini dans un « Plan simple de gestion ». Mais la procédure s'avère longue et complexe : *« L'objectif était d'arriver jusqu'au bout avec arrêté préfectoral et aboutissement en forêt communautaire. Mais c'est très lourd, il faut remonter à Yaoundé »* (Abou Abba, Réunion MEADEN du 28.01.2008). De plus, il est apparu que le texte de loi n'était pas adapté aux zones de savanes du Nord-Cameroun. Selon les développeurs, il serait judicieux de penser en termes de « *gestion durable des ressources* » plutôt que de « *mise en valeur économique* ». Ainsi à ce jour aucun dossier n'a pu être déposé pour le classement d'une réserve forestière en forêt communautaire dans les provinces du Nord. Si l'avenir est à la gestion communautaire des forêts, il conviendrait de revisiter la loi pour une meilleure adaptation locale. En outre, et à l'instar des espaces pastoraux, les ressources forestières gagneraient à être supervisées par une institution permanente susceptible de mener une politique cohérente et durable.

Les opérations de sécurisation des ressources naturelles communes sont certainement une voie possible pour assurer la pérennisation des ressources et le maintien de certains usages. Toutefois ces actions restent isolées et précaires. Elles se fondent dans l'embrouillamini qui règne actuellement en l'absence de structures reconnues capables de réguler les tensions, de reconnaître des droits d'usage et de prévoir des plans d'aménagement concertés de l'espace ; situation d'incertitude que montre bien la situation de la forêt de Koza II.

■ L'exemple de la forêt de Koza II

À Koza II, les discussions pour la sécurisation de la forêt se sont faites dans un contexte beaucoup plus calme et ont donc été beaucoup plus courtes. Les gens du PDOB ont d'abord contacté le *lawan* de Koza II afin de se présenter et d'organiser la suite des démarches : *« Quand les gens du PDOB ont contacté le lawan pour la création de la forêt, le lawan a*

envoyé un représentant au marché de Koza II le mercredi pour trouver les gens des villages riverains. Ainsi, les gens de Lafiari ont été informés qu'il y avait une réunion devant le saré du lawan. » (T.P., lawan Koza II). Une première réunion a été organisée avec les gens du PDOB en présence des habitants des villages concernés : « On devait être environ 25. Il y avait le sarki sanou, les gens de Garoua (sûrement du PDOB) et la population. Ardo Djajowa et Bami étaient là également pour représenter les éleveurs ainsi qu'Haman Moïse pour les agriculteurs et le délégué de l'Agriculture. ». La présence des autorités traditionnelles et administratives en début de processus est primordiale dans des sociétés très hiérarchisées comme celles du Nord-Cameroun. Non seulement elles permettent d'introduire le projet, mais elles sont également là pour dire implicitement aux villageois qu'ils peuvent collaborer. Le projet doit alors user d'un discours accrocheur pour capter l'attention des populations concernées : « Pendant la réunion, les gens du PDOB ont pris la parole pour expliquer l'importance de la forêt. Ils ont dit que si on coupait les arbres, la pluviométrie allait diminuer, que l'eau allait tarir. Ils ont également dit que le bois mort pouvait servir de bois de chauffe et que si on détruisait, ça pourrait contribuer à faire avancer le désert. » (T.P., lawan Koza II). Etant donné que la majorité des habitants riverains de la forêt est issue de la province de l'Extrême Nord, ils ont tous connu des périodes de sécheresses plus ou moins importantes. Le message a donc été bien reçu. Des animateurs du PDOB ont ensuite engagé une phase de sensibilisation au cours de laquelle ils ont établi avec les populations des villages riverains une carte participative de l'occupation du sol : « Après la répartition de la population, chaque groupe a essayé de dessiner une carte du village sur le sol. Puis les animateurs ont dit aux jeunes d'aller voir la carte des vieux. Les jeunes ont trouvé qu'elle était mieux dessinée que la leur. Alors les gens du PDOB sont repartis à Garoua après avoir dessiné la carte. Ils ont fait un mois avant de revenir. Ce travail de cartographie a été réalisé dans chacun des quatre villages. C'est à partir de cela que les animateurs ont pu sortir une carte. Puis une fois la carte sortie, ils sont allés à Lafiari pour discuter de la carte avec la population. Celle-ci était d'accord avec ce qu'elle voyait et n'a rien eu à redire. » (T.P., lawan Koza II). Puis la phase de sensibilisation s'est transformée en phase de négociation, ce qui implique que chaque partie accepte des concessions pour faire avancer le débat. Si la population consent à préserver sa forêt, ce qui dans l'immédiat ne lui rapporte rien, voire lui coûte puisqu'elle n'est plus autorisée à couper du bois dans la forêt par exemple, alors en échange, le projet doit proposer des compensations : « La population a également revendiqué et posé des questions au PDOB. Les gens ont dit : "ce n'est pas pour dire que nous n'aimons pas la forêt, mais nous avons aussi certains problèmes" ». Le projet promet alors d'investir dans la lutte contre la mouche tsé-tsé : « Par rapport à la mouche tsé-tsé, nous-mêmes on ne connaît pas bien, mais on va se renseigner sur ce que le projet peut faire et on le fera. On se renseignera auprès du ministère de l'Élevage, le MINEPIA, et on viendra vous informer sur ce qu'il faut faire (traitement, formation...) » (T.P., Lawan Koza II). Et aux inquiétudes des habitants quant à l'exploitation des arbres fruitiers situés dans la forêt : « On nous a dit que si on coupait les arbres ça allait amener le désert et qu'on allait souffrir. Alors j'ai posé une question : "j'ai fait le jardin là-bas. C'est comment ?" » (G.M., agriculteur, Koza II). Le projet répond : « Comme c'est pour les arbres, c'est bon. C'est du courage. ». C'est ainsi qu'à force de réunions et de débats, une charte a fini par être élaborée, en accord avec la population, autorisant certaines pratiques et en interdisant d'autres. Une nouvelle réunion générale a alors été organisée par le PDOB avec pour objectif de diffuser les règles établies en petits groupes de discussion : « Après cette sensibilisation, le PDOB a réuni la population des villages riverains pour les informer sur ce qu'il fallait faire et ce qu'il ne fallait pas faire dans la forêt. Puis ils ont averti les villageois

qu'après cette discussion et notre accord, ils allaient nous remettre la forêt. » (T.P., Lawan Koza II).

Après le travail de sécurisation, le projet a demandé aux populations des villages riverains de mettre en place des comités pour la gestion de la forêt. En théorie, dans la charte³¹, trois comités ont été prévus :

- le Comité villageois de suivi ou Comité villageois de surveillance, composé d'habitants des villages riverains de la forêt et chargé de la surveiller,
- le Comité de gestion, présidé par le maire de Touroua et constitué de personnes choisies par les membres du Comité de suivi. Il devait être chargé de tenir des réunions à Koza II et de débattre des éventuelles difficultés rencontrées,
- la Commission de suivi-évaluation, composée des autorités administratives et traditionnelles de Touroua. Son rôle est de *« veiller à la bonne application des règles établies »* (PDOB, 2007). Il est prévu qu'elle se réunisse deux fois par an.

Dans les faits, le Comité villageois de surveillance et le Comité de gestion se confondent en un seul comité appelé Comité de gestion. Quant au Comité de suivi-évaluation, censé assurer la liaison entre le niveau communal et le niveau local, son existence n'est envisagée que dans la charte.

Le Comité de gestion de la forêt de Koza II est donc fonctionnel et composé de douze membres. Il s'agit en fait des habitants qui ont accompagné le PDOB lors de la délimitation. Le projet avait conseillé que ces membres soient élus par la population dans chacun des villages riverains : *« Ces représentants ont été choisis lors d'une grosse réunion. Les djaoro des différents villages ont dû désigner deux agents pour accompagner les animateurs sur le terrain. Mais avant cette grosse réunion, le projet a sensibilisé pour que le choix soit fait au préalable lors de réunions dans chacun des villages. »* (T.P., lawan Koza II). Ils ont été désignés soit par les djaoro ou par la population au cours d'assemblées villageoises : *« Sur place, le djaoro a désigné les trois membres pour nous représenter, à la réunion. Puis il a demandé à sa population : "est-ce que vous êtes d'accord pour que ces trois-là vous représentent". Quand les gens de Sitirki ont accepté, ils ont désigné les trois définitivement. »* (M.B., membre du CG et surveillant de la forêt, Koza II). Les membres sont pour la plupart des personnes importantes et reconnues au niveau de leur village (djaoro, délégué GIC coton, lettrés ayant été à l'école, marabout, conseiller municipal). Il s'agit souvent de migrants de première génération (les premiers à s'être installés) dans le cas de Koza II, de Karehi Sitirki, d'autochtones pour Laïnde Borongo ou des premiers éleveurs transhumants à s'être sédentarisés pour Lafiari. Parmi tous, un personnage central apparaît, le lawan de Koza II. Il a été nommé « président d'honneur » du comité. Il est la pièce maîtresse du fonctionnement du comité, un véritable « metteur en scène », sans qui il est probable que le comité n'aurait pas survécu au départ du projet.

Le Comité de gestion s'organise autour de plusieurs activités : les réunions, la surveillance de la forêt et la vente des produits pour le traitement des bœufs contre la trypanosomiase.

Selon les membres du comité, des réunions sont prévues tous les 15 jours le lundi. Dans les faits, les réunions ne se tiennent pas régulièrement (mis à part dans les premiers temps) et ont

³¹ Procès-verbal établi suite à la délimitation de la forêt agro-sylvo-pastorale de Koza II et la charte.

lieu principalement en fonction des circonstances. Par exemple pendant la saison pluvieuse (à la période des semis, des récoltes), les membres du comité peuvent passer 3 à 4 mois sans se réunir, car trop occupés par les travaux champêtres. Ces réunions sont en général décidées par le lawan, qui demande au président du comité de convoquer les membres. Après chaque séance, un compte rendu est rédigé sur un cahier relatant les sujets abordés.

La surveillance de la forêt est effectuée par les membres du comité. Ils sont chargés de surveiller l'état des limites matérialisées (bornes et peintures) et de faire respecter les règles d'usage établies dans la zone. Elle peut prendre deux formes, individuelle ou collective :

- si un membre doit réaliser un besoin particulier dans la forêt comme couper de la paille, des perches, ramasser des écorces d'arbres, etc. Alors il en profitera pour vérifier que les bornes sont toujours en bon état, et pour sillonner le secteur afin de s'assurer que personne n'a enfreint les règles établies dans la charte. Si le surveillant attrape un contrevenant sur le fait, et qu'il le connaît, il devra rapporter l'affaire au comité de gestion qui décidera des mesures à prendre à son encontre. Dans les faits, il est arrivé une seule fois qu'une personne soit prise en train de pêcher à l'aide d'intrants alors que seule la pêche à la ligne est autorisée. Elle a alors été conduite devant le comité. Mais dans le cas des éleveurs transhumants à qui il est interdit d'élaguer les arbres, la situation est différente. Ces éleveurs font peur car ils sont toujours munis d'une machette et leurs réactions sont jugées imprévisibles par les surveillants. Ceux-ci préfèrent alors discuter et négocier avec eux pour qu'ils cessent d'élaguer. Ce type de surveillance se fait en majorité de manière individuelle,
- quelques visites groupées ont toutefois été organisées. Elles ont été réalisées à la fin de réunions qui s'étaient tenues à Koza II. Tous les membres présents sont alors partis surveiller ensemble l'état des limites matérialisées par les bornes et la peinture. Les dernières réunions ont d'ailleurs pris la forme de descentes groupées dans la forêt.

Que la surveillance se fasse individuellement ou collectivement, il apparaît qu'elle n'est ni régulière, ni réellement organisée, car les gardiens ne bénéficient d'aucune motivation (financière ou en nature : tenue, chaussures), qui les aiderait à aller dans ce sens.

Enfin, la gestion du comité fonctionne en partie grâce à la gestion des produits pour le traitement des bœufs contre la trypanosomiase. Ces produits ont été laissés par le PDOB et leur vente a permis de constituer et assurer des revenus au Comité. Au moment des entretiens au début 2008, le montant de la caisse était de l'ordre de 17 000 francs CFA.

Comme nous le verrons ultérieurement, la question soulevée par ce type d'aménagement est son degré d'appropriation par les populations et la pérennisation possible après le retrait d'un encadrement rapproché par une structure projet. Ce questionnement récurrent depuis plusieurs générations d'intervention en milieu rural trouve un intérêt nouveau avec les évolutions institutionnelles mises en œuvre dans les deux pays dans le cadre de la décentralisation.

4. De nouvelles perspectives avec l'émergence des communes

Avec les évolutions institutionnelles connues par les deux pays où souvent l'évolution du cadre administratif a été précédée ou accompagnée par la génération des projets d'appui au développement local, la prise en charge de l'aménagement du territoire revient aux collectivités territoriales récemment mises en place. C'est notamment le cas de tout le travail

d'élaboration ou de pérennisation des chartes ou conventions locales de gestion de l'espace ; ce transfert de compétences pose aussi la question du devenir des comités spécifiques, émanation des interventions des divers projets, de leur articulation avec les organes prévus par les mesures de décentralisation. Les deux pays se trouvent dans une situation comparable, au moment où la mise en œuvre des communes rurales est encore trop récente pour vraiment mesurer leur incidence sur les démarches de sécurisation foncière individuelles ou collectives.

4.1 L'appui aux communes par le PDOB au Cameroun

En matière de participation, le PDOB innove à plus d'un titre par rapport aux projets qui l'ont précédé. En effet, le projet inscrit ses objectifs dans le processus de la décentralisation et entend donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales dans tous ses domaines d'intervention. C'est dans cette optique que des instances de concertation formelles (CCPA et CTA) sont développées au niveau communal pour l'aménagement et le développement concerté du territoire, c'est-à-dire pour l'élaboration du PAC. L'approche du PDOB traduit également la volonté de prendre du recul vis-à-vis des chefferies : *« Le PDOB ne s'inscrit pas dans cette perspective qui met la chefferie traditionnelle au centre d'un dispositif dont on veut précisément faire évoluer vers une plus grande concertation dans le cadre de la décentralisation (émergence d'une gestion communale d'abord et provinciale ensuite) »* (Sofreco et al., 2000).

Une troisième originalité réside dans la méthode de concertation mise en place par le PDOB. Le projet travaille à l'échelle villageoise et tente de la coordonner avec l'échelle communale. Des comités villageois de planification et d'aménagement (CVPA), structures simplifiées informelles, ont été mis en place au niveau des villages. Le PDOB coordonne le niveau communal et le niveau villageois en instaurant un système de navette entre les deux. En effet, les CVPA sont chargés de définir les besoins prioritaires. Puis les nombreuses propositions d'actions faites au niveau villageois sont présentées à la CCPA chargée d'en sélectionner une partie. Enfin, les micro-projets retenus sont présentés devant les communautés de base pour qu'elles donnent un avis final. Dans le domaine de la gestion de l'espace et de la protection de l'environnement, il s'agit par exemple de constituer avec les principaux acteurs du terroir, des cartes participatives locales de l'occupation du sol. Puis ces cartes sont soumises à la CCPA pour validation et ensuite aux CVPA pour confirmation définitive.

L'intérêt de ces allers-retours est de contribuer au renforcement des liens entre les villages et l'institution communale qui les gouverne. À terme, la commune doit pouvoir superviser les organes de concertation locaux et veiller au respect du schéma d'aménagement concerté. Or lors de la mission d'évaluation à mi-parcours, le constat est pessimiste quant à la pérennisation des instances de concertation et de leur pouvoir d'action à terme : *« Les structures de dialogue mises en place avec l'appui du PDOB n'auront pas atteint une autonomie suffisante à la fin des composantes du projet sur crédit AFD. »* (Sofreco et al., op. cit). Le projet a permis un rapprochement des communes avec la MEADEN, qui a signé des conventions de collaborations avec elles pour l'actualisation permanente et le suivi des plans d'aménagement communaux. Cette démarche est renforcée par une convention de collaboration entre la MEADEN et le PNDP qui a repris les activités du PDOB pour accompagner les communes dans la gestion de leur espace. Par ces différentes actions institutionnelles, les communes sont de plus en plus responsabilisées vis-à-vis de leur espace en concertation avec les populations.

4.2 Une expérience trop récente au Burkina

L'application progressive des mesures de décentralisation³² fait que le transfert des compétences aux communes rurales doit être effectif au plus tard trois ans après la mise en place des organes délibérants, soit en 2010. En effet en remplacement des textes d'orientation de la décentralisation (TOD), la loi portant Code général des collectivités territoriales a été adoptée en 2004. Ce code institue la communalisation intégrale du territoire conformément à la constitution. Désormais, les collectivités territoriales sont la région et la commune. Cette dernière est soit urbaine ou rurale³³. Les premières communes rurales burkinabè sont issues des élections municipales d'avril 2006. Elles correspondent à l'ancien découpage spatial du département.

Si le cadre territorial des communes rurales a été défini, les compétences réelles de celles-ci restent à mieux définir en termes de transfert et d'effectivité des responsabilités qu'elles exercent ; il en va ainsi pour le domaine foncier où dans le cadre de l'élaboration de la future loi foncière rurale, il est projeté la mise en place d'une commission foncière rurale au sein du Conseil villageois de développement (CVD), un organe consultatif du conseil communal. La question du transfert de compétences renvoie à un certain nombre de défis à relever. C'est dans ce contexte de mise en œuvre récente de la communalisation à l'échelle locale qu'il faut interpréter l'expérience de l'OPSF, et sa capacité à réussir l'articulation avec le dispositif communal, en répondant à des attentes fortes pour réussir la pérennisation de la formalisation des accords fonciers et la poursuite des travaux de sécurisation des ressources communes. Cela suppose de remplir plusieurs conditions : mettre en place un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, entretenir un partenariat dynamique impliquant les services de la chaîne foncière en particulier et œuvrer à un renforcement des capacités des acteurs locaux. Ce dernier aspect comporte l'appropriation des différents outils élaborés et des procédures à suivre dans le processus de formalisation des droits fonciers, la valorisation des formations reçues (manipulation de GPS, conduite des sessions d'autoévaluation, médiation des conflits).

Dans la recherche de l'appropriation du travail conduit en lien avec l'OPSF, un accord a été trouvé, fin 2008, sur la question des structures locales de gestion foncière. L'organe de gestion du foncier sera la Commission foncière ; elle-même distincte de l'organe de médiation foncière. Un des paris sera de procéder à la mise en place de ces organes afin de doter la commune d'institutions inter-villageoises³⁴ légitimes à même de participer localement à l'accomplissement des missions qui seront dévolues au futur service foncier rural.

Ce besoin d'institutions locales est une condition majeure pour permettre la poursuite des démarches de sécurisation foncière, mais à une autre échelle, cela pose la question de

³² Loi fondamentale du pays, la constitution du 2 juin 1991 en son article 143 consacre l'organisation du territoire en collectivités territoriales qui ne démarrera qu'en 1993 avec l'adoption des lois de décentralisation portant organisation de l'administration du territoire, organisation municipale, statuts particuliers des communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Après cinq années d'expérience de décentralisation urbaine, en 1998, le pays se dote de nouvelles lois de décentralisation en 1998, connues sous le nom de « Textes d'orientation de la décentralisation » (TOD) Il s'agit des lois portant orientation de la décentralisation, organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, organisation et fonctionnement des collectivités locales et programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

³³ Aujourd'hui, le Burkina Faso compte 13 régions, 49 communes urbaines et 302 communes rurales.

³⁴ La Commission foncière et l'organe de médiation foncière sont prévus à l'échelle des maîtrises foncières coutumières.

l'articulation avec les autres niveaux administratifs pour permettre leur reconnaissance. La situation actuelle d'expérimentation soulève tout un ensemble de questions :

- comment s'organise la commune rurale de Padéma pour poursuivre la dynamique enclenchée ; tant du point de vue de l'accompagnement pour la poursuite du processus que de celui de son financement (responsabilisation de personnes ou structures ressources dans les localités, désignation des responsables d'appui-accompagnement, formation, relations avec les communes rurales voisines notamment...) ?
- une délibération du conseil municipal devrait discuter et valider les outils de sécurisation foncière en vue de favoriser leur mise en œuvre effective, condition pour que les contrats de formalisation foncière entrent véritablement dans la pratique. S'ils dépassent le côté expérimental, au regard de l'importance de la documentation foncière qui devra être actualisée et archivée, quels sont les procédures, les mécanismes et les outils à mettre en place et à quels niveaux (commune, maîtrise foncière, village) pour la garantir ?
- la réflexion sur la sécurisation des ressources communes n'est pas encore achevée. Si un arrêté communal peut permettre un début de sécurisation des couloirs d'accès aux ressources pastorales et autres unités pastorales internes au territoire communal (aire de pâture, point d'eau ou forage pastoral), il reste que la sécurisation de certains aménagements et de ressources communes mérite une réflexion plus poussée. C'est le cas par exemple des pistes de transhumance qui touchent plusieurs communes voisines dont les solutions interpellent l'intercommunalité et/ou la région. Les zones de conservation, les bas fonds, les mares et les berges de cours d'eau sont également à prendre en compte, la loi d'orientation relative au pastoralisme les inscrivant dans l'espace public (c'est-à-dire le domaine foncier national) conformément aux dispositions de la RAF. Comment alors sécuriser ces espaces intercommunaux et régionaux dans la dynamique engagée ?

5. Conclusion

Les questions soulevées par le transfert de compétences aux nouvelles entités communales rejoignent les préoccupations de la pérennisation des démarches expérimentales. L'analyse des expériences conduites au Burkina Faso et au Cameroun souligne le poids des structures de projet et des financements extérieurs dans les processus novateurs mis en place. Quelle continuité ont ces interventions par rapport à la conception même des projets, structures temporaires d'appui aux populations locales ?

Ces questionnements structurent la troisième partie construite autour de trois thèmes : le degré d'implication des populations locales et leur capacité d'appropriation des démarches de sécurisation foncière. L'interrogation sur les transferts de compétences et de responsabilités renvoie aussi au poids que jouent les structures-projet dans la mise en œuvre des opérations qui ont été analysées au Cameroun et au Burkina Faso. À son tour, le degré d'efficacité d'interventions représentant l'action de l'État interroge la place des politiques publiques : quel contenu ? Quelle continuité dans les orientations ? L'analyse qui vient d'être faite des processus de décentralisation conduits dans les deux pays montre clairement les enjeux autour de la mise en œuvre des orientations politiques.

III. PARTIE 3 : LES APPROCHES PARTICIPATIVES EN DÉBAT

1. Introduction

En lien avec la réponse aux termes de référence de cette étude sur les processus d'élaboration des politiques foncières, et conformément à la posture de départ stipulant que la sécurisation foncière passe par la définition de droits reconnus et stables, et pas exclusivement par l'accès à la propriété privée, le choix a été de privilégier une approche centrée sur l'élaboration des dispositifs opérationnels de sécurisation foncière aux dimensions locales : efficacité des dispositifs d'intervention, implication des populations locales. Pour cela, nous avons d'abord présenté le contenu des interventions foncières dans des projets récemment conduits au Burkina Faso et au Cameroun : quelles formes ont pris les interventions foncières récentes ? Quel a été le contenu des expérimentations locales en termes de sécurisation individuelle ou collective ? La description et l'analyse en termes de résultats des outils de sécurisation ou de formalisation des accords fonciers débouchent donc sur la présentation des processus d'implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre, à l'échelle locale, des politiques de sécurisation foncière. Ce type de réflexion est au cœur de la démarche proposée qui porte sur la compréhension des pratiques des acteurs locaux dans la mise en œuvre, à l'échelle locale, des politiques de sécurisation foncière.

Pour éclairer les dynamiques enclenchées par les interventions, le regard critique sera porté au cours de cette troisième partie sur les structures de représentation de la population comme interlocutrices avec les projets du lancement des initiatives novatrices ; ce questionnement est central dans l'analyse critique de projets dont la méthodologie d'intervention repose sur la participation locale.

Enfin pour approcher la question de l'inscription dans le temps des opérations de gestion concertée des ressources naturelles, nous reviendrons sur la conception même de ce type

d'intervention par rapport à la volonté de l'État de changer les règles du jeu foncier. Au démarrage de cette étude, une des hypothèses de départ était l'existence d'un fort décalage entre le niveau local d'innovations institutionnelles et la référence au cadre juridique et réglementaire ; après la présentation des expériences entreprises dans les deux pays, il est possible de repérer les inconvénients de cette distorsion en termes de risques d'inertie et de blocage. C'est un élément majeur dans la compréhension des faiblesses rencontrées dans la mise en œuvre et surtout la pérennisation des interventions en matière de gestion des ressources foncières.

2. Les structures de représentation de la population

La multiplicité des appellations, des formes d'organisation ne doit pas occulter que les avancées en termes de sécurisation foncière décrites précédemment reposent sur l'implication des populations locales. Les rappels initiaux (première partie) sur l'histoire des interventions de développement dans les deux pays ont montré comment la participation des populations locales était placée au centre des dispositifs d'intervention. Aussi est-il important de présenter les formes prises par la participation des populations au sein des projets porteurs d'innovations institutionnelles en matière foncière.

2.1 Les comités spécifiques dans le Nord-Cameroun

Les expériences analysées au Nord-Cameroun illustrent deux orientations majeures en termes de processus de constitution de groupes représentatifs des acteurs locaux. D'une part, les projets ont appuyé la mise en place de comités assurant une représentation des pouvoirs traditionnels, des cadres administratifs au côté de représentants des groupes socio-économiques ; d'autre part, il existe aussi des comités plus informels chargés à l'échelle locale de la gestion des initiatives retenues dans les programmes d'action.

■ La participation et les projets au niveau communal : commissions paritaire et consultative

En développant un organe de gestion du foncier à l'échelle communale, le projet DPGT a contribué indirectement à en réactiver un autre, sur lequel le PDOB s'est appuyé pour mener ses propres actions. Perméables entre eux, un petit cercle de membres influents est passé d'un organe à l'autre.

En 1994, le projet DPGT met en place dans le lamidat de Touroua la Commission paritaire, en reprenant sensiblement les mêmes membres que ceux appartenant à la commission du lamido : *« Le projet a reconduit à peu près la même équipe que celle qui officiait déjà dans la commission mise en place par le lamido. »* (H.A., maire de Touroua et sarki sanou). Cette commission n'est expérimentée par le projet qu'au niveau du district de Touroua, alors qu'un décret prévoit depuis 1978 (décret en annexes) l'existence d'une commission similaire au niveau du département : *« Cette commission fonctionnait au niveau local du district. Elle était plus facile à déplacer que les membres de la Commission consultative normalement présidée par le préfet. Elle était également plus informelle. »* (B.B., animateur Ter-DeL, Touroua). Parce que locale et informelle, cette commission est en effet plus facile à mobiliser par le projet.

La CP est constituée en premier lieu du chef de district, du lamido ou de son représentant, du maire et du Père de la mission catholique, qui en sont membres d'office. Puis viennent les

membres des services déconcentrés de l'État, c'est-à-dire le délégué de l'Élevage, autrement appelé le « chef CézéVé »³⁵, le délégué de l'Agriculture, et enfin les grands éleveurs du district comme Alhadji Iya, Alhadji Malana, Haman Adama et les grands agriculteurs comme Haman Moïse, Hamadou Pafan. Elle est supervisée par l'animateur du projet DPGT, Saïdou Bachirou, qui joue en même temps le rôle de secrétaire du comité. Mis à part quelques membres des services techniques de l'administration, le projet prend le parti d'intégrer les personnes influentes de la communauté de Touroua, sachant qu'il s'agit de personnes proches du *lamido* même s'ils n'appartiennent pas forcément à la *faada*. Le projet continue d'appuyer la légitimité de la chefferie et se sert de son influence pour réguler le foncier : « *Les projets se sont appuyés sur la CP pour réaliser leurs activités.* » (H.A., maire de Touroua et sarki sanou). En outre, le mode de sélection des membres de la Commission paritaire est paradoxal pour une commission qui se veut participative car il ne semble pas tous avoir été consulté au préalable : « *Moi-même je ne sais pas comment je me suis retrouvé dans la commission. J'ai reçu une lettre (une convocation) où l'on demandait ma participation pour descendre pour une délimitation. C'est quand je suis arrivé dans le bureau du chef de district qu'il m'a informé de mon rôle.* » (H.M., représentant éleveurs, district de Touroua). Bien que la CP s'est avérée être une réussite car il était aisé de l'activer, elle reste très dépendante de la présence du projet : « *La CP n'a plus beaucoup fonctionné quand Saïdou est parti, c'est-à-dire quand le projet DPGT a été fini. Elle est encore intervenue quelques fois sous GESEP, avant d'être définitivement oubliée.* » (H.M., représentant éleveurs, district de Touroua).

Durant les années d'intervention du projet DPGT, les migrations ont été importantes dans le district de Touroua et l'un des objectifs du projet était de développer un schéma concerté de l'espace. C'est dans cette logique, que la CP a contribué principalement à organiser l'espace en zones agricoles et zones pastorales. Elle a donc procédé à de nombreuses délimitations de terroirs villageois, de parcellaires agricoles, de *hurum* et de pistes à bétails : « *La CP travaillait au niveau local pour mener à bien les délimitations par exemple. Lorsqu'un accord était trouvé, le comité descendait sur le terrain pour valider le travail. Ce fut le cas des hurum de Doundéhi, de Windé Boulo, de Koulawa, de Sidiri, de Gabako (où hurum et pistes ont été validées en même temps) et de Borongo (qui n'a pas été officialisé par la CP mais dont les négociations avaient bien avancées). Ces zones existaient depuis longtemps. Mais avec l'arrivée de nombreux migrants, il a fallu redéfinir l'espace et descendre sur le terrain pour décider des choix à faire.* » (H.A., maire de Touroua et sarki sanou).

■ La Commission consultative : une commission légale mais sans moyen

En 2005, alors que le projet DPGT est arrivé à terme depuis quelques années déjà et que la CP n'est plus effective, le préfet de la Bénoué décide de la dissoudre et de réactiver la Commission consultative. D'aucuns disent que cette décision est en partie liée à la jalousie du préfet vis-à-vis du succès de la CP. Or cette décision est probablement liée à la recrudescence des litiges agro-pastoraux dans le département. À Touroua, avant que la commission ne soit réhabilitée, une réunion a été organisée au niveau du district afin de choisir officiellement les représentants des agriculteurs et des éleveurs qui doivent être membres de la commission : « *En 2004, il y a eu une réunion au niveau du district à propos du problème agro-pastoral qui durait entre les agriculteurs et les éleveurs. Le chef de district a dit qu'il fallait organiser une*

³⁵ Le « chef CézéVé », encore appelé Docta Véto, Docta Nahi (bœuf en *fulfulde*) ou Véto, est le chef du Centre zootechnique et vétérinaire (CZV) de la commune.

commission, avec les représentants des éleveurs et des agriculteurs, qui puisse descendre sur le terrain en cas de conflits. » (T.P., lawan Koza II). Deux membres influents de la communauté sont donc élus par leurs pairs sans beaucoup de mystère puisque Alhadji Iya et Haman Moïse étaient déjà les représentants respectivement des éleveurs et des agriculteurs dans les commissions précédentes : *« Lors de la réunion de 2004, [...] on a essayé de choisir un représentant des éleveurs qui ne soit pas le sarki sanou et de choisir officiellement un représentant pour les agriculteurs. Il y a donc eu des élections avec d'un côté les agriculteurs qui se sont réunis et de l'autre côté les éleveurs. Du côté des agriculteurs, on s'est retiré et on s'est concerté entre nous pour savoir qui pouvait et qui ne pouvait pas. On a choisi Haman Moïse parce qu'il faisait régulièrement le tour du district et qu'il connaissait aussi bien Koza que Dagué. Le vote s'est fait à main levée, puis on a donné le nom de l'élu au chef de district. Du côté des éleveurs, Alhadji Iya a été choisi car il a beaucoup de troupeaux et qu'il habite en ville auprès des autorités.* » (T.P., lawan Koza II). C'est en février 2006, que l'arrêté préfectoral active officiellement la commission de Touroua (Voir l'arrêté préfectoral en annexe). Le chef de district la préside et elle est composée des représentants des services techniques de l'État (Affaires foncières, Cadastre, Patrimoine, Agriculture, Élevage), du lamido et de deux de ses notables, et des représentants Alhadji Iya et Haman Moïse, préalablement élus.

Toutefois la CC rencontre d'importants problèmes financiers, bien qu'il soit prévu dans l'article 3 du décret n°78/263 du 3 juillet 1978, que ses frais de fonctionnement soient assurés sur le budget du ministère chargé des Domaines : *« Contrairement à ce qui était prévu dans la loi à l'origine, les services du Cadastre n'ont pas d'argent, ce qui fait que la CC fonctionne mal.* » (B.M., chef de district, Touroua). Ainsi le chef de district use de stratégie pour la faire fonctionner : *« Quand une plainte est déposée, le chef de district évalue la distance que devront effectuer les membres de la CC pour se déplacer sur le terrain et demande à chaque partie (plaignant et accusé) de payer le carburant à mettre dans les motos.* » (B.M., chef de district, Touroua). Dans les faits, l'ensemble de la commission ne descend pas systématiquement sur le terrain et une sous-commission a été créée à cet effet, ce qui permet également de diminuer les coûts. Il semble toutefois que la CC soit beaucoup moins active que la CP en son temps et que dans tous les cas en l'absence d'un projet qui injecte des financements, ses activités sont automatiquement réduites. Aussi, il semble que les personnes ou les groupes de personnes qui y font appel disposent de moyens financiers importants pour y déposer une plainte, sinon ils ne peuvent pas rentrer dans leurs frais : *« Dans le cas d'un petit dégât pour lequel le montant de l'indemnisation est fixé à 8 000 francs CFA, si le coût du transport des membres de la CC s'élèvent à 5 000 francs CFA, le plaignant ne gagnera que 3 000 francs CFA au final. Ce n'est pas intéressant pour le plaignant et l'absence de fonds alloués à la CC fait en sorte que certains agriculteurs se résignent et préfèrent ne pas se plaindre.* » (B.M., chef de district, Touroua).

Aujourd'hui la Commission consultative a pour fonction de réguler les litiges fonciers et agropastoraux, ainsi que de valider les zones pastorales et les réserves forestières après sécurisation par les projets. Le chef de district peut également décider d'agrandir le parcellaire agricole d'un village sur demande de ses habitants. De manière générale, les plaintes ou les requêtes adressées à la CC concernent des affaires de grande ampleur qui n'ont pas pu être résolues localement et/ou qui perdurent dans le temps, comme en témoigne le cas du village de Dagué dans le district de Touroua : *« Un groupe d'agriculteurs avait porté plainte contre un groupe d'éleveurs. Les bœufs de ces derniers avaient causé beaucoup de dégâts dans les*

champs des agriculteurs du village. Les agriculteurs ont demandé 2 000 000 de francs CFA de dommages et intérêts. Le chef de district a alors dû descendre sur le terrain pour constater la réalité des dégâts. Dans les faits, il s'est avéré que les champs dévastés étaient situés sur une piste à bétail. Or, les éleveurs ne s'étaient pas plaints de l'empiètement des agriculteurs sur leur couloir de transhumance. Ils ont attendu que les plantes poussent pour faire les dégâts. Le Chef de District, apprenant toute l'histoire, a estimé que les dommages demandés étaient trop élevés. Il a dit que tout le monde avait tort et a demandé aux éleveurs de payer un peu. Puis, il a interdit aux agriculteurs de cultiver sur la piste à nouveau et depuis il n'y a pas eu de problème. » (B.M., chef de district, Touroua).

Enfin la Commission consultative a servi de modèle pour la constitution de la CTA (Commission administrative consultative) par le PDOB par souci de cohérence de la part du projet : *« Ces membres sont les personnes directement impliquées dans toutes les questions de gestion de terroir de la commune. La composition de cette commission se veut autant que possible en accord avec la commission administrative qui intervient sur les questions de règlement des litiges fonciers, ceci dans un souci d'harmonie avec l'administration et de pérennisation de l'action de la CTA. »* (PDOB, 2007). Il est intéressant de constater, d'une commission à l'autre, la permanence des membres qui les constituent et comment les projets se sont appuyés sur un nombre restreint de personnes pour légitimer leurs actions au niveau communal.

L'intervention du projet DPGT a contribué à mettre en place une commission de gestion de l'espace et des ressources naturelles, au niveau communal. Cette commission a eu pour conséquence quelques années plus tard, l'activation de la commission consultative prévue par la loi. Ce glissement de la sphère informelle vers la sphère légale est en soit une réussite que le PDOB est venue appuyer. Ces commissions ont permis d'unir agents des services déconcentrés de l'État, notables de la *faada* et élites locales dûment élues. Les fonctions qui leur ont été assignées de validation officielle des ressources naturelles négociées, de démarcation de terroirs villageois et d'arbitrage de conflits sont reconnues par les villageois. De plus, la persistance de leur activité malgré le départ des projets est plutôt signe d'une certaine appropriation locale. Toutefois pour y avoir recours sans beaucoup de moyens financiers, c'est une toute autre affaire. Il faut pouvoir assumer le déplacement de ces membres sur le terrain pour constater le litige. Et à vrai dire, dans la mesure où le salaire des membres de la CC n'est pas assuré, il faut également avoir les moyens d'avancer des fonds pour faire peser le verdict en sa faveur. Ainsi aujourd'hui, la commission consultative n'est accessible qu'aux personnes fortunées (grands propriétaires ou de grands éleveurs) ou alors par des villageois sous forme d'actions collectives.

■ **Les structures de gestion mises en place par les projets au niveau local : comités de gestion et comités de surveillance**

Les projets de développement ont introduit de nouvelles structures au niveau local chargées de mener les négociations pour la délimitation et les règles d'usage des ressources à protéger : ce sont les comités de gestion et de surveillance évoqués dans la partie 2. L'analyse du fonctionnement de ces comités rejoint celle du Burkina Faso, qui a été le cœur de l'action de l'OPSF et qui est détaillée ci-dessous.

Les comités de gestion mis en place par les projets se révèlent très précaires. Les animateurs rencontrés regrettent logiquement le peu de temps qui leur a été accordé *« afin d'organiser le suivi des comités : juste après avoir créé les comités, le projet les a abandonnés, car la*

convention entre TERDEL et ESA I s'est terminée en août 2006. » et l'absence d'accompagnement de ces comités par les projets : « *Ainsi, le manque de suivi par les ONG sensées soutenir les comités a entraîné beaucoup de découragements* » (B.B., animateur Ter-DeL, Touroua) ; « *Il y a également un autre gros problème concernant les comités de gestion : ils auraient besoin d'un accompagnement sur plusieurs années, car ils s'organisent difficilement.* » (M.A., animateur TerDeL, Touroua). Seul à Laïnde Massa où le projet ESA est présent depuis plusieurs années maintenant, le comité de réflexion a eu le temps de prendre ses marques. De plus, son efficacité en matière de résolution des conflits est reconnue par la population. Peut-être aura-t-il alors plus de chance d'être reconduit une fois le projet retiré. En outre, l'absence de reconnaissance légale des comités n'est pas très stimulante, bien qu'elle ne soit pas une entrave majeure à la poursuite de leurs activités : « *Souvent, les papiers chôment à la préfecture et comme je ne suis plus animateur, je ne peux plus ramener les papiers sur le terrain* » et « *quant à la validation, elle a un aspect officiel mais n'a aucune légitimité juridique, bien qu'elle soit reconnue localement car signée par toutes les autorités.* » (M.A., animateur TerDeL, Touroua). Enfin, à cela s'ajoute l'absence de rémunération des membres des CG. Concernant la forêt de Koza II, tous les gardes se plaignent non seulement du manque de reconnaissance de leur travail, mais aussi de l'absence de rémunération. Cette situation est généralisable à beaucoup de comités formés par un projet dans la Province du Nord. À Koza II, un espoir repose éventuellement sur la présence d'un lawan dynamique qui relaye efficacement les actions des projets et qui cherche à les attirer, ayant bien compris que l'avenir du lawanat passe en partie par les projets de développement. Sans la présence d'une personnalité forte qui insuffle localement un réel dynamisme, les actions menées par les projets ont peu de chance de perdurer.

Rapidement formés, non encadrés, informels et bénévoles, les comités mis en place lors d'interventions foncières sont très fragiles et la question de leur pérennisation se pose avec acuité. Après observation, la comparaison entre ces comités et les groupements villageois structurés par la Sodecoton mérite d'être soulignée. Officialisés en GIC, encadrés par la société cotonnière, les principaux membres sont financés pour leur activité (présidents des GIC, chefs de blocs, etc.) ; les « GIC coton », comme il est coutume de les appeler, se révèlent être plus fonctionnels à l'opposé des CG ponctuellement mis en place par les projets de développement. De plus, à la défaveur de ces comités, la protection d'une forêt ou d'un *hurum* est une activité autrement moins rémunératrice que la culture du coton et les membres eux-mêmes ont parfois du mal à en percevoir l'intérêt immédiat. Si l'objectif est de faire intervenir durablement des comités pour améliorer la gestion des ressources naturelles, se pose la question de leur encadrement institutionnel dans le temps au-delà de la durée d'intervention des projets ; sinon, le regard porté sur la succession des interventions dans le temps souligne bien la fragilité de ces comités tombés dans l'oubli des populations elles-mêmes.

2.2 Les structures informelles de discussion à Padéma

Dans le département de Padéma, l'OPSF (Opération pilote de sécurisation foncière) a initié des cadres organisationnels pour accompagner les populations dans un processus de participation autour des enjeux fonciers. La mise en place de lieux de discussion dans un contexte de fortes tensions sociales était un objectif premier et prioritaire assigné à l'OPSF ; aussi très vite, en lien avec la réalisation d'un diagnostic initial de situation, une organisation du dialogue entre la structure projet et les populations a été inaugurée, reposant sur la mise en

place de groupes de réflexion et la tenue régulière d'assemblées villageoises. Ces deux instances de discussion et de validation des propositions sont donc présentées.

■ Les groupes de réflexion

Les groupes de réflexion (GR) sont l'organe essentiel qui doit permettre une implication des populations dans la recherche de solutions pour améliorer la sécurité foncière. Dans la méthodologie d'intervention de l'OPSF, c'est le lieu de mise en œuvre de la participation.

Composition. Les GR sont constitués de représentants de la communauté villageoise désignés lors des premières réunions. Chaque communauté doit être représentée dans le GR de son village. À titre d'exemple, on donne la composition du GR de Kimini : quatre Bobo, trois Mossi, un Dafing, un Samo, un Peul, le DAV (délégué administratif villageois, représentant du préfet dans les villages, fonction disparue en 2006) de Nématoulaye (hameau de Kimini).

Tableau : la composition des groupes de réflexion.

Villages	Nombre de membres	Nombre de migrants
Padéma	17	7
Djigouéma	16	7
Banwaly	15	6
Bankouma	9	4
Kimini	12	8
Sioma	16	6
Lahirasso	9	4
Kolédougou	9	4

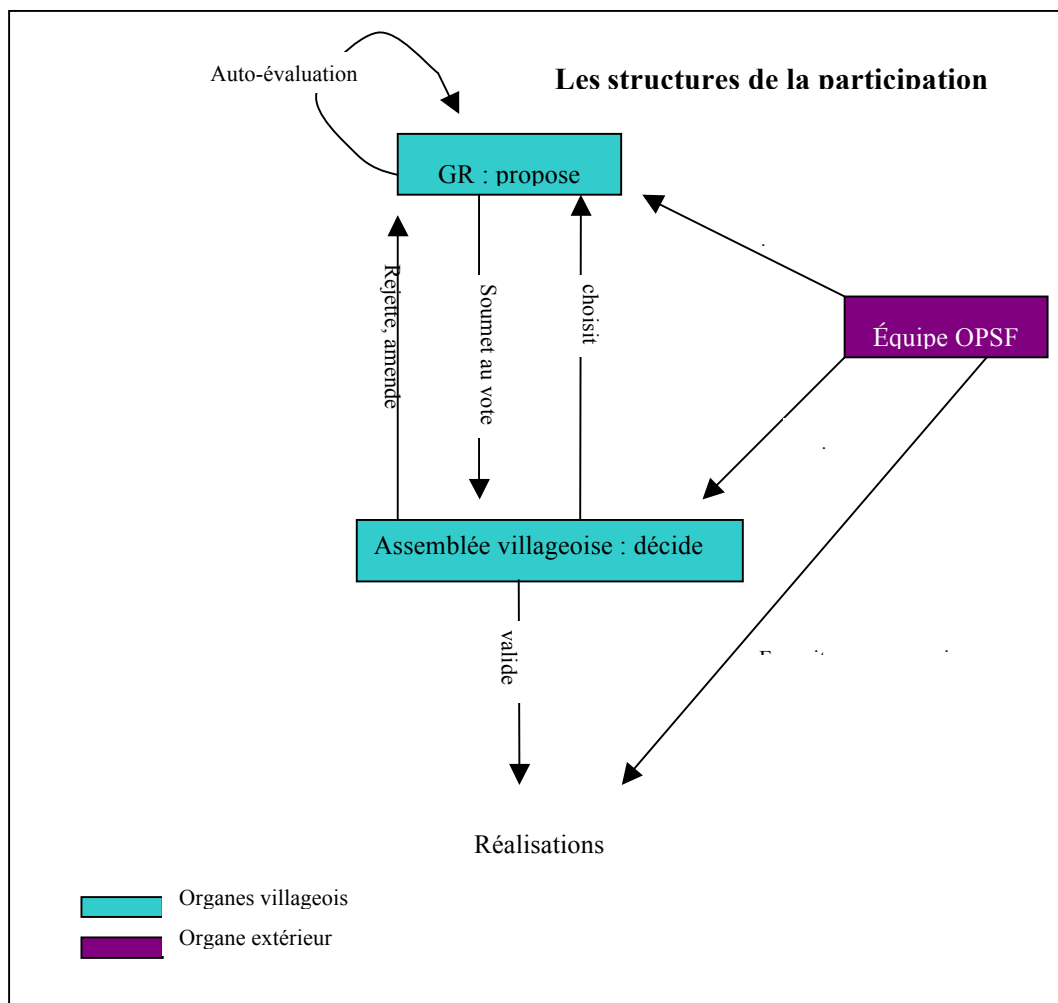
Source : Sanou 2006

Rôle. Le rôle des GR est clairement défini. Il s'agit d'une force de proposition, et non pas de décision. Son rôle est de faire avancer les réflexions sur les axes de travail proposés par les populations à l'issue du diagnostic initial entrepris dans chacun des villages et hameaux du département, et de proposer des solutions socialement acceptables et techniquement faisables à ces mêmes populations. Le GR se réunit sur convocation de l'animateur de l'OPSF qui a la charge d'encadrer les réunions. Les animateurs ont eu un rôle de médiation entre les différentes parties. Ils sont également des forces de proposition. Ils doivent faire avancer les débats, appeler à des solutions consensuelles et veiller à la faisabilité des propositions émanant des GR. Ils sont également des référents et doivent apporter leurs connaissances concernant les textes légaux. Les réunions terminées, les membres des GR doivent théoriquement faire un compte rendu des discussions aux personnes qu'ils sont censés représenter.

■ Les assemblées villageoises

Fonctionnement. Les assemblées villageoises sont le deuxième organe central mis en place par l'OPSF. Ce sont des instances de décision. Les assemblées villageoises sont ouvertes à toute la population. Des assemblées villageoises ont aussi été organisées dans le Nord-Cameroun, mais elles avaient pour rôle de valider, ou de rejeter, les décisions prises dans le cadre des comités de gestion, et ne rentraient pas véritablement dans le processus de négociation. Au

Burkina Faso, les premières assemblées ont décidé des axes de travail prioritaires sur lesquels devaient réfléchir les GR. Lorsqu'il y a eu des avancées suffisantes, le GR a convoqué une assemblée villageoise. Il lui présente ses travaux et soumet au vote (à main levée ou par acclamation) ses propositions. L'assemblée peut alors adopter une proposition, la rejeter ou l'amender. Organe résolument démocratique, l'assemblée villageoise est le cœur du dispositif participatif.



De la participation aux assemblées villageoises dépend le bon fonctionnement de la participation en général. Les relations entre l'assemblée villageoise et les GR semblent a priori propices à un fonctionnement démocratique de la participation. Les GR sont étroitement contrôlés par les assemblées villageoises. Aucune décision ne peut être prise sans l'aval des populations, conviées dans leur ensemble aux assemblées. De plus, celles-ci peuvent également émettre des propositions et les voter.

Même si l'analyse du fonctionnement de ces organes sera effectuée en termes d'acquis et de limites ultérieurement lors du bilan critique de la démarche participative, il est important d'indiquer quelle est la perception que peuvent avoir les populations sur le fonctionnement et le rôle de telles instances.

■ L'implication des populations

Les GR jugés par leurs membres. De l'avis général des membres des GR du département de Padéma, les discussions ont permis une amélioration de la situation foncière.

Le premier objectif de l'OPSF, le rétablissement du dialogue (Tallet, Sanou, Balac, 2002), semble avoir été atteint : « *Le débat aura été instauré entre autochtones et migrants alors qu'avant le foncier était tabou entre les deux parties.* » (B.I., cultivateur samo, ex-DAV de Zongoma). Mais ce dernier interlocuteur ajoute : « *Si le projet s'arrête, il aura fait plus de mal que de bien.* ». L'ouverture du dialogue a été de l'avis général un progrès. Mais certains craignent qu'une fois les tabous sur le foncier levés, les uns et les autres se sentent libres d'effectuer des retraits ou des occupations de terres illégitimes. Il apparaît dans les entretiens que l'appui de l'équipe de l'OPSF est nécessaire et que le dialogue ne peut se poursuivre qu'au sein de ce cadre. Les membres des GR adhèrent donc à la démarche proposée : « *Il y a une meilleure collaboration, cela est lié au mode de fonctionnement : ce n'est pas un organe de décision mais de proposition, c'est la population qui décide en dernière instance ; toute la population est représentée.* » (K.M. autochtone bobo membre du GR de Padéma, représentant du lignage fondateur Konaté). Lors des séances d'auto-évaluation des groupes qui ont lieu tous les ans, de plus en plus de participants des GR maîtrisent les axes de travail traités durant l'année. Dans les entretiens, plusieurs membres des GR sont capables d'expliquer de mémoire les décisions prises par les GR. Les séances d'évaluation sont un point important dans la maîtrise du processus participatif. Enfin, les membres des GR notent une adhésion de la population à la démarche proposée par l'OPSF : « *Oui, les gens sortent beaucoup [aux assemblées villageoises]. Ils contribuent à améliorer les réflexions du groupe. Souvent, l'assemblée apporte des amendements.* » (S.I., autochtone bobo chef du village de Kimini).

L'examen du fonctionnement des organes locaux de discussion permet de voir un processus en cours dont les premiers résultats sont le renforcement des capacités locales. C'est certainement le résultat le plus tangible de la démarche participative retenue par la structure projet :

- l'expérience a permis aux acteurs locaux de rétablir le dialogue et de conjuguer leurs efforts pour trouver des solutions aux contraintes vécues localement. Ce faisant, la question de la gestion foncière, jadis tabou est aujourd'hui débattue par toutes les composantes de la société à travers la pratique éprouvée de réflexion en petits groupes et la validation en assemblée villageoise des propositions issues de ces groupes ;

- le renforcement des capacités des populations en matière de gestion foncière et d'élaboration de conventions locales grâce aux informations mises à leur disposition, à la sensibilisation et à la réflexion sur les organes locaux de gestion à mettre en place ;
- les domaines de sécurisation, les options de sécurisation et leur contenu et les outils nécessaires, ont fait l'objet de réflexions et de décisions, qui même aujourd'hui inachevées constituent des garanties pour la sécurisation des acteurs ;
- l'amorce de la formalisation des réflexions et des décisions sous forme de conventions locales par les villages de Kimini et Padéma, ouvre des perspectives pour une meilleure prise en compte à des échelles différentes de divers aspects touchant la gestion foncière et la gestion des ressources naturelles dans une perspective de gestion durable.

L'OPSF a donc fourni un cadre démocratique et fonctionnel aux habitants du département de Padéma. Mais cette expérience récente ne comporte pas que des aspects positifs ; les difficultés de mise en œuvre sont évidentes et soulignent la fragilité des processus enclenchés, notamment en ce qui concerne le degré de connaissance des actions entreprises par l'ensemble de la population. Cela renvoie à la question de la circulation de l'information au sein de projets où l'approche participative est mise en avant.

3. Les questions soulevées par l'approche participative

La volonté de rétablir le dialogue social autour des enjeux fonciers révèle des conflits d'intérêt, des rapports de force. L'analyse des jeux d'acteurs impliqués dans les discussions permet de mieux cerner les limites des expériences dont un des objectifs est d'améliorer les conditions d'accès aux ressources naturelles, et d'en clarifier les règles de gestion. Dans ce type de démarche, le questionnement porte aussi sur le choix de structures projet pour mettre en œuvre des interventions nécessitant l'inscription dans la durée, ce dont nous discuterons en troisième point.

3.1 Les difficultés du processus participatif

Avant d'analyser les faiblesses des interventions en matière de sécurisation foncière, il est nécessaire d'éclairer la façon dont se déroulent les négociations dans les divers comités ou les assemblées villageoises. L'approche participative est utilisée par les différents groupes sociaux en négociation, en compétition pour le contrôle foncier.

■ La difficulté d'aboutir à des accords consensuels

Les propositions d'action dans le domaine foncier, que ce soit dans le cadre des comités de gestion camerounais, ou de la démarche entreprise par l'OPSF, répondent-elles aux inquiétudes des différents acteurs du jeu foncier ?

À Padéma, les participants aux groupes de réflexion (GR) ont voulu clarifier les pratiques en s'attaquant aux tabous fonciers. Leur objectif principal a été de briser les silences et de clarifier les situations foncières pour un meilleur traitement des problèmes. La concurrence entre élevage et agriculture était ainsi sous-jacente. Les champs empiétaient chaque année davantage sur les aires de pâturage et sur les pistes à bétail. En lançant un processus de matérialisation des zones de pâturage et des pistes, les GR ont voulu clarifier la situation. Ils veulent marquer les espaces pour délimiter l'espace agricole de l'espace pastoral. Tout

empiètement d'une activité sur l'espace de l'activité concurrente peut alors être jugé sur des bases tangibles. Les membres des GR ont senti la nécessité d'agrandir l'espace pastoral en élargissant les pistes à bétail. Il s'agissait d'œuvrer dans l'intérêt commun en trouvant un compromis sur cette largeur qui satisfasse les éleveurs et empêche les dégâts d'animaux. Mais à Padéma comme à Djigouéma, l'élargissement des pistes a été rejeté, la population faisant fi de l'intérêt général. À Borongo (Cameroun), il a fallu quatre interventions du projet pour aboutir à la délimitation actuelle, et il n'est pas certain que ces limites ne soient pas encore transgressées. C'est là un échec pour la mise en œuvre du processus de participation. Une solution pertinente pour régler le problème de la concurrence foncière entre activités n'a pas pu être adoptée.

Au Burkina Faso, la formalisation des accords fonciers répondait à la même démarche de clarification des pratiques foncières. L'objectif était de sécuriser les cultivateurs autochtones et allochtones. Il semble que la sécurisation des cultivateurs allochtones a clairement été posée. Les accords de jouissance permanente permettent de sécuriser les migrants ayant acquis leur terre par défrichement. Les prêts à durée déterminée sécurisent les migrants ayant bénéficié d'une terre déjà défrichée à un horizon de cinq ans. La sécurisation des autochtones n'a toutefois pas été posée en ces termes. Un accord d'attestation de possession foncière a été établi, mais il est pour l'heure en contradiction directe avec la loi nationale. Quelle sera alors sa pérennité ? Il semble que les autochtones comptent sur d'autres voies que la participation pour se sécuriser. Ils veulent profiter de l'avantage que leur confère le droit historique de gestion des terres pour arriver à leur fin.

Cet effort connaît des limites lorsque des aspects essentiels sont occultés ; à Padéma par exemple, les négociations au sein des GR ont complètement éludé la question de la location et de la vente des terres. Dès le démarrage des discussions, le GR de Padéma a rappelé l'interdiction portant sur ces types de transactions ; ces questions n'ont plus été abordées. N'était-ce pas, pour les membres des GR, faire preuve d'hypocrisie ? La location est la transaction la plus pratiquée dans tout le département. En l'interdisant formellement, le GR de Padéma semble nier cette réalité. Cette volonté de laisser de côté les transactions monétaires se retrouve dans tous les autres GR du département. À Lahirasso, c'est même la cause principale du non-fonctionnement du GR villageois. Les autochtones ont craint que l'arrivée de cette structure les empêche de pratiquer cette transaction lucrative. Ils ont décidé dès le début de l'année 2005 de boycotter les activités du GR. Dans les autres villages, avancer des propositions sur les terres consenties à titre de prêt ou de don était sans doute moins risqué que de tenter de réguler les locations. Les prêts et les dons concernés par les accords de jouissance permanente et les prêts à durée déterminée sont ceux qui ont été consentis il y a vingt ou trente ans. Ils ont été contractés dans le cadre de la coutume, par les adultes des villages. Ils sont donc contrôlés par les autorités morales des villages : ces transactions sont connues, codifiées. Ce n'est pas le cas des locations, phénomène plus récent et qui a fait son apparition en parallèle avec l'individualisation des droits. La gestion du foncier est dans ce domaine beaucoup plus anarchique, plus fermée et plus secrète. La location est permise par un certain silence : elle est en effet en contradiction avec la loi et les règles coutumières. Il était difficile dans ce contexte pour les GR de reconnaître et de réglementer cette pratique. Pourtant, en écartant cette question, ils évitent l'un des problèmes cruciaux de la crise foncière départementale. Ils se privent par la même occasion d'un véritable rôle dans la résolution concrète et durable de la crise. La légitimité des GR reste ainsi à construire aux yeux de

beaucoup de villageois. Cela se constate notamment au rôle encore mineur qu'ont les GR dans la résolution des conflits.

■ Une légitimité à construire

À Padéma, les GR qui sont les plus dynamiques sont souvent appelés dans la résolution des conflits villageois. Dans le cas de Padéma, le préfet fait systématiquement appel au GR en cas de conflit foncier et renforce par ce moyen sa position d'arbitre majeur du jeu foncier. Le réflexe des victimes est souvent d'aller directement voir le préfet, et non pas le GR : celui-ci ne s'est donc pas encore totalement imposé pour les populations locales. Mais le cas de Padéma reste minoritaire dans le département : dans la plupart des villages, les conflits ne se règlent pas au sein des GR. Les conflits qui éclatent à Zongoma ne se résolvent pas au GR de Padéma. Il n'y a toutefois pas de GR fonctionnel à Zongoma. Le village envoie un représentant aux réunions du GR de Padéma. Zongoma est un village de migrants sans maîtrise foncière, sous la tutelle de Padéma. Le GR de Padéma, le village-mère, essentiellement composé d'autochtones, ne doit pas inspirer la confiance des habitants de Zongoma pour la résolution des problèmes fonciers. Le préfet leur apparaît comme une autorité plus neutre. Le préfet confirme cette impression : « Ils se disent qu'en venant vers le préfet, celui-ci n'a pas de parti pris. ». Dans l'ensemble des GR fonctionnels dans le département, les participants disent noter une diminution des conflits fonciers. Pourtant certaines zones restent particulièrement touchées. Même à Padéma, où le GR est très dynamique, de nombreux migrants assurent ne pas se sentir en sécurité sur leurs terres. Un migrant de ce village résume en mots crus les positions fondamentales : « *Non [je ne me sens pas en sécurité]. Nous sommes des étrangers, la terre ne nous appartient pas.* » (O.S., cultivateur mossi de Padéma). Un autre affirme : « *Je pense que les autorités pourront nous aider à nous sécuriser.* » (S.M., cultivateur mossi de Padéma). Le recours aux autorités administratives est encore une fois évoqué avant la résolution des problèmes par le biais de la participation et des instances locales. Après quatre années d'appui par la structure de l'OPSF, toutes les ambiguïtés et méfiances n'ont pas été levées. Une partie de l'explication à cette situation se trouve probablement dans les difficultés d'impliquer l'ensemble de la population et d'assurer une circulation correcte de l'information.

Dans le Nord-Cameroun, les démarches des projets n'ont pas pu s'atteler aussi clairement à cette démarche de clarification des droits fonciers du fait de l'influence de la chefferie.

Au nom de sa primauté sur la terre, la chefferie se considère comme la légitime propriétaire du territoire sur lequel elle règne et s'est naturellement désignée comme gestionnaire du foncier définissant les règles à sa guise. De plus, l'État camerounais l'a érigée comme auxiliaire de l'administration notamment dans les territoires qui lui sont restés pendant longtemps difficiles d'accès. Ainsi, la fiscalité lamidale provient en grande partie de taxes imposées sur l'usage de la terre. La zakât en est l'illustration parfaite. Bien que réservée à l'origine aux chefs de famille musulmans (c'est-à-dire avant l'arrivée des migrants chrétiens et/ou animistes), cette taxe a peu à peu perdu sa signification religieuse et s'adresse aujourd'hui à tous les usagers de la terre résidant dans le territoire d'un lamido : « *Quand on a cultivé, si on a dix sacs, on en donne un au lamido. C'est la même chose pour les bœufs. Si on a trente bœufs, on en donne un une fois par an. Il n'y a pas de période précise pour cela. C'est nous qui comptons et au bout d'un an on enlève. Si on a soixante bœufs, on en donne deux. J'informe le lamido du nombre de bœufs que j'ai dans mon village et il m'envoie quelqu'un pour les chercher ou je les lui amène directement.* » (Ardo D., représentant des éleveurs transhumants, district de Touroua).

Les éleveurs transhumants sont également soumis à une taxation et doivent s'acquitter d'un droit lors de leur installation. Toutefois, il apparaît que la prégnance de l'autorité traditionnelle sur ses sujets varie beaucoup d'un lamidat à l'autre, en fonction souvent de la personnalité du lamido. C'est ainsi que le lamido de Rey Boubou (au sud-est de la province de l'Extrême-Nord) est réputé pour son autoritarisme et pour le contrôle total qu'il exerce sur son territoire. À Touroua, au contraire, beaucoup de migrants ont choisi de s'installer dans ce lamidat car ils avaient été informés au préalable de la souplesse de son lamido. Certains d'entre eux ont donc pris la liberté, en connaissance de cause, de ne pas payer la zakât et s'en sont aujourd'hui affranchis : *« Il n'y a pas de zakât car les gens payent déjà la dîme au niveau de l'église. Le lamido ne refuse pas quand on lui donne, mais il ne l'exige pas. Les gens du village n'ont jamais payé ces taxes. Quand le lamido venait réclamer, personne ne donnait. Vers 2001, les gens se sont révoltés contre ça. À la formation du CDD, on avait dit aux gens que le lamido n'était pas comme les autres, qu'il ne les chasserait pas s'ils ne payaient pas, qu'il ne les mettrait pas en prison. Quand les gens de Koza sont venus s'installer, les notables ont testé le terrain pour voir si les gens allaient payer la zakât. Ils ont trouvé que les gens étaient réticents, mais ils ont quand même insisté. Alors il y a eu un mécontentement de la population. Ce refus vient du fait que dès le départ on a été averti par le CDD. Donc ils ont abandonné. »* (T.P., Lawan Koza II)).

En outre, à Touroua, comme dans d'autres communes de la province du Nord, les instances de régulation du foncier sont anciennes et ont précédé les interventions des projets. C'est ainsi que le lamido dispose d'une commission spéciale chargée de résoudre les conflits agropastoraux : *« Le père du lamido avait créé une commission appelée "Les gens de la réconciliation". Elle était chargée de régler les litiges. C'est le lamido qui avait eu l'idée de créer ce groupe car il avait constaté que les problèmes entre les agriculteurs et les éleveurs étaient fréquents. D'un côté, les éleveurs laissaient souvent leurs bêtes entrer dans les champs, tandis que les agriculteurs de l'autre côté, à la recherche de fumure organique, cultivaient dans les zones de pâturage. [...] La commission existait déjà sous le règne du grand-père du lamido actuel, ce qui signifie qu'elle existe peut-être depuis près de 40 ans. »* (B.I., Wakili, lamidat de Touroua). Difficile de savoir depuis quand elle existe précisément, mais cette commission s'est probablement mise en place au fur et à mesure de l'établissement de la chefferie. Elle est constituée de notables de la Faada choisis par le lamido : le wakili, le sarki sanou (chargé de l'élevage), le bounou (chargé de l'agriculture), le sarki faada (ministre de l'Intérieur qui gère la faada, également chargé des arrestations), le magadji (chargé de la pêche et des eaux) et le lamido tchoudde (chargé d'habiller les chevaux). C'est à la suite de la création du District en 1994, que le chef de district vient s'ajouter aux membres de cette commission et qu'il est même désigné pour la présider. Aussitôt la commune structurée, le pouvoir traditionnel coopte le pouvoir institutionnel.

■ La représentation en question

La composition des GR au Burkina Faso, des comités de gestion dans le Nord-Cameroun, suscite plusieurs remarques. Ces structures peuvent être considérées comme représentatives de toutes les communautés ethniques puisque il y a au moins un représentant de chaque communauté. Toutefois, si la représentation se fait uniquement sur le critère ethnique, certaines communautés sont mieux représentées que d'autres.

Ainsi les Bobo ont systématiquement plus de représentants dans le GR tout en étant moins nombreux dans la population. Par exemple, il y a entre 37 % (à Sioma) et 66 % (à Kimini) de

migrants n'y a qu'à Kimini que les migrants représentent plus de la moitié du GR. Pour les Bobo, les membres des GR ne sont pas les représentants de leur ethnie mais de leur lignage. Suivant cette logique, certains Bobo ne sont pas représentés. Il s'agit des Bobo allogènes. Leur installation au village remonte parfois à plusieurs générations, mais leurs familles sont arrivées après les Bobo fondateurs du village. Il n'y a pas de représentant de ces lignages Bobo non-fondateurs dans les GR. Ces Bobo peuvent avoir des droits délégués de gestion, mais ils n'ont pas les mêmes droits que les Bobos autochtones. Or, selon un autochtone Bobo membre d'une famille fondatrice : « *Si on prend d'autres familles [dans les GR] ils vont dire qu'ils sont propriétaires des terres.* » (D.O., membre autochtone du GR de Padéma, représentant du lignage Dao). Le choix d'une représentation sur la base ethnique exclut celui d'une représentation sur une base professionnelle. Par exemple, les membres peul des GR sont représentants des Peul, pas des éleveurs. Il n'y a pas de représentant des éleveurs, dont certains ne sont pas peul, ce qui peut, sur les questions liées à l'élevage, poser problème. Les transhumants ne sont pas représentés et rarement consultés, même lorsqu'il s'agit des pistes à bétail ou des aires d'accueil. Les membres des GR soutiennent qu'ils sont difficilement joignables. Les bergers, au cœur de la question de l'élevage, ne sont pas non plus représentés et souvent mal informés. De la même manière il n'y a pas de représentants des pêcheurs, des chasseurs, des forestiers alors que des débats sur l'utilisation des ressources halieutiques, cynégétiques et lignagères ont lieu dans les GR. Enfin, certaines parties de la population ne sont pas ou sont mal représentées. Les femmes, dont le rôle est central par exemple dans l'exploitation des ligneux, ne sont pas présentes dans les GR. Seul le GR de Padéma a intégré en septembre 2005 deux femmes (une Bobo et une Mossi) en son sein, plus pour répondre à une problématique « genre » des bailleurs de fonds que par réel souci de les associer à la réflexion (cette situation se retrouve dans le Nord-Cameroun, où dans le village de Djamboutou les hommes ont déclaré avoir encouragé la création d'un groupement de femmes pour bénéficier de plus de financements). Il y a des jeunes dans les GR mais pas de représentants des jeunes en tant que groupe, ce qui pourrait être utile sur certaines questions. Finalement, la représentation sur la base ethnique est un choix de l'OPSF, choix qui entraîne des contraintes.

Mais c'est un choix assumé : une multiplication des représentants ferait exagérément gonfler les effectifs des GR et les rendrait inopérants. On pourrait alors imaginer une consultation des représentants des différentes catégories professionnelles ou sociales lors des quelques réunions qui les concernent ou lors d'assemblées villageoises où l'on traite des questions qui les intéressent.

Dans un contexte socio-politique très différent, les exemples camerounais pris à Borongo et à Kosa II rejoignent cette analyse, à la fois au niveau de la typologie des représentants et de leur désignation. Ainsi, la démocratisation des structures de gestion lors de leur mise en place est difficile, tout simplement car il y a peu de candidats et peu de leaders dans le monde paysan. En conséquence, la majorité des membres des comités occupent des fonctions au sein de plusieurs comités (GIC coton, GIC des agriculteurs du village, GIC des éleveurs, Comité de développement du village, Comité de gestion de la forêt, de la zone de pâturage, Comité de gestion du point d'eau,...). En un certain sens, les projets contribuent à concentrer le pouvoir de décision entre les mains d'un groupe restreint. Mais la situation est plus complexe, car à force de participation, certaines personnes ont acquis de réelles compétences. Ces « courtiers en développement » savent donc comment répondre rapidement et efficacement aux attentes des projets. C'est par exemple le cas du lawan de Koza II et du sarki Sanou de Touroua qui est

aussi le maire, les deux ayant beaucoup œuvré pour l'élaboration du PAC du lamidat de Touroua et sans eux, la situation aurait été plus difficile.

3.2 Circulation de l'information et implications des populations

Lors des enquêtes conduites dans le cadre de cette étude, une difficulté majeure qui est revenue souvent est celle de maîtriser de manière correcte l'information, d'abord au sein des différents comités, et encore plus au sein de la population dans son ensemble. Au Cameroun, le faible nombre de comités de gestion ou de surveillance encore actifs lors du travail d'enquêtes est à lui seul représentatif de la faible participation des populations aux structures mises en place, et de la rapidité de l'oubli qui frappe des organisations peu ou mal ancrées dans le tissu local. À Padéma, un travail plus systématique a été entrepris pour évaluer le degré d'implication des populations à travers la diffusion des informations, ou leur maîtrise par les différents acteurs locaux.

■ La mauvaise circulation de l'information

Au Cameroun, ce sont habituellement les lamido et les djaoro qui sont chargés de faire circuler l'information. Au Burkina, le projet a essayé d'établir un protocole de circulation de l'information. Si les modalités de départ diffèrent, les blocages au niveau de la population sont les mêmes. Au Burkina, les participants sont informés de la tenue d'une réunion d'un GR par une convocation nominative. Les convocations sont rédigées par l'animateur en charge du GR, et doivent être distribuées par un membre du GR en charge de l'information. Il arrive fréquemment que les convocations n'aient pas été distribuées, notamment dans les hameaux éloignés. Les participants des GR doivent normalement faire le compte rendu des travaux aux personnes qu'ils représentent. L'équipe de l'OPSF constate que ces comptes rendus sont rarement faits et que l'information circule très mal dans le village. Un représentant des Peul dans un GR explique : « *Il n'y a pas de concertation entre nous. On se retrouve lors des assemblées. C'est culturel chez les Peul, on ne se rassemble pas.* » (S.M., représentant des éleveur au GR de Padéma). De plus, il y a souvent plusieurs campements peul sur un terroir villageois. Le représentant est issu d'un de ces campements et ne fréquente pas les autres : « *Je ne tourne pas dans tous les campements. Pour les autres campements, quand je rencontre leur représentant je lui fais un compte rendu.* » (S.A., représentant des éleveurs dans le GR de Djigouéma). L'information circule de bouche à oreille le long des réseaux de connaissance et est souvent déformée. C'est un problème important dans le domaine foncier où les tabous sont nombreux et où une partie prête vite des intentions à l'autre. La détention ou non d'une information se transforme vite en ressource de pouvoir et permet de contrôler une zone d'incertitude. Les personnes connaissant directement un membre d'un GR peuvent être au courant des travaux mais l'information va rarement au-delà. Des personnes interrogées disent connaître le GR de leur village mais confondent en fait avec la CVD (Comité villageois de développement) ou avec le volet développement local du PDLO qui œuvre également sur la commune : « *C'est en venant discuter avec Mme Bado [chargée du développement local sur la commune de Padéma] ici que j'ai l'information [sur le GR]. J'ai aussi vu des gens qui ont aménagé leur parcelle, ça se sait, et je trouve que tout le monde devrait faire ça.* » (T.S., cultivateur de Padéma, communauté Mossi). L'information est diffusée au hasard des connaissances personnelles par des voies informelles. Pour cette raison, les assemblées villageoises mobilisent peu les populations. Les tenues de celles-ci sont diffusées par le bouche-à-oreille. Dans des villages où la majeure partie de la population est illettrée, il n'y a pas d'affichage informatif possible.

Dans le Nord-Cameroun, dans la mesure où la participation est concentrée dans les mains de quelques individus, la question se pose de savoir comment les décisions prises lors des réunions sont restituées au reste de la population également concerné. Si la réunion a lieu au niveau de la commune, le représentant du village sera alors tenu de transmettre ce qui a été dit au chef du village et aux membres influents de la communauté. Si le message est suffisamment conséquent pour être transmis à l'ensemble du village, alors une assemblée générale (AG) sera convoquée sur la place du marché ou devant le saré du chef. De leur côté, les animateurs des projets évoquent les grandes réunions de présentation organisées en présence de toute la population. Dans ce cas, « toute la population » signifie tous les chefs de famille, c'est-à-dire les membres influents, mais rarement tous les habitants du village. Les chefs de famille se chargeront alors à leur niveau de transmettre l'information à leur famille s'ils le jugent nécessaire.

Concernant les réunions des comités constitués pour la sécurisation d'une ressource ou pour sa gestion, la restitution de l'information au niveau des villages se fait de manière informelle. Après les réunions du comité de gestion de Koza II par exemple, les membres évoqueront les sujets discutés, avec les autres villageois, lors de rassemblements à la sortie de la mosquée après la prière du soir à Lafiri, ou bien lors des causeries entre amis sous un arbre ou sous un hangar : « *Quand on va à la réunion du lundi, on informe les gens du village qu'on y va et après on restitue l'information, souvent après la prière de 18 heures, magrib³⁶, à la mosquée du village.* » (B.A., membre du comité de gestion et surveillant, Koza II). À Koza II toujours, les discours diffèrent sur la restitution des règles régissant les pratiques autorisées et interdites dans la forêt. Pour certains, la restitution s'est faite lors d'AG réunissant les gens de villages riverains : « *la population a été sensibilisée aux règles lors de la première réunion avec tous les gens des villages. Après, les hommes mariés ont dû en informer leurs femmes.* » (M.B., président du comité de gestion, Koza II). Pour d'autres, cela s'est fait lors d'une réunion villageoise plus intime : « *Après la signature de la charte, on a tenu une réunion devant la maison de Malam Boura pour restituer ce qui avait été dit et transmettre ce qui est interdit de faire et ce qui est autorisé dans la forêt.* » (A.S., membre du comité de gestion et surveillant, Koza II). Ces variations dans les discours montrent qu'il n'y a ni règle, ni constance dans la transmission des informations et des décisions prises et que cela dépend du bon vouloir de chacun.

■ Un niveau de formation insuffisant

Dans l'effort d'implication du maximum de personnes dans une démarche novatrice, l'analphabétisme est un frein à la participation. La majeure partie des participants aux groupes de réflexion et de discussion, aux différents comités ne maîtrise pas la lecture ou l'écriture, ni en langue locale, ni en français. Dans certains villages du département de Padéma, il a été difficile de trouver un secrétaire sachant écrire pour assister aux réunions. L'analphabétisme peut être un frein pour garder la mémoire des travaux du GR. Un membre d'un GR fait part de ces difficultés : « *Ce qui me fatigue ; c'est le manque de connaissances qui limite les réflexions. Il faut que les gens soient suffisamment alphabétisés. On ne peut pas retenir tout si on n'écrit pas. Il y a un problème de papier. La formalisation des accords suppose qu'on ait un certain nombre de connaissances des textes pour qu'on soit en accord avec ce qui se passe dans le pays.* » (I.S., membre autochtone du GR de Djigouéma, représentant du lignage

³⁶ Magrib : nom de la prière du soir.

Sanou). Les participants au GR peuvent également avoir du mal à garder leur attention pendant des réunions qui durent souvent plus de deux heures. De leur propre aveu, il leur est difficile de se souvenir de toutes les discussions. Ainsi, lors des séances d'autoévaluation, l'animateur demande à chacun de rappeler les axes de travail traités pendant l'année. Certains ont du mal à citer ces axes et les confusions sont fréquentes. Cela a également un impact sur la circulation de l'information puisque les membres du groupe de réflexion doivent être les courroies de transmission de cette information.

■ Conclusion : une participation aux résultats mitigés

Évaluer le degré de participation des populations au processus de sécurisation foncière est à la fois une nécessité et une tâche difficile. L'OPSF, en tant que structure projet a bien sûr fait ce suivi à travers des indicateurs quantitatifs : nombre de participants aux assemblées villageoises, régularité des réunions des GR et participation des membres.

Les taux moyens de présence vont de 56 % (Sioma) à 85 % (Kimini). Conformément à leur représentation dans les GR, il y a systématiquement plus d'autochtones aux réunions que de migrants, sauf à Kimini. Les taux moyens de participants des autochtones vont de 60 % (Sioma) à 88 % (Djigouéma) et pour les migrants de 50 % (Lahirasso) à 87 % (Kimini). Les taux de participations pour l'année 2006 peuvent donc être jugés satisfaisants dans certains villages, insuffisants dans d'autres. Les animateurs de l'OPSF notent l'absence régulière de certains membres. On peut affiner cette analyse de la participation en l'évaluant dans le temps. Le nombre de membres présents s'établit généralement entre la moitié et les trois quarts de l'effectif total du GR. Les réunions sont plus nombreuses en saison sèche. Pendant la campagne agricole, les cultivateurs sont en effet moins disponibles du fait des travaux champêtres. Cela perturbe l'activité des GR.

La participation aux assemblées villageoises est très variable selon les villages. Mis à part à Banwaly, il y a une certaine baisse du nombre de participants au fil du temps. Finalement, les chiffres de la participation apparaissent globalement mitigés. Il n'y a qu'une toute petite partie de la population qui assiste aux assemblées villageoises, où les propositions sont débattues puis votées. Plus inquiétant, la participation au sein des GR demeure faible. Beaucoup de réunions ont été annulées faute de participants. Les travaux sont souvent retardés du fait du faible nombre de présents. Si les villageois invoquent le manque de temps, surtout en saison agricole, et le manque de moyens pour se déplacer pour assister aux réunions, d'autres explications plus profondes doivent être recherchées pour rendre compte de ces mauvais chiffres.

4. Discussion : des faiblesses évidentes

L'exemple de Padéma montre bien que les difficultés rencontrées dans l'avancement des opérations de sécurisation foncière relèvent de plusieurs niveaux de responsabilité et impliquent divers acteurs. Trois semblent importants à bien identifier pour apprécier marges de manœuvre et blocages possibles : l'État, la structure projet, les populations locales. Le questionnement porte sur les marges d'initiative de chacun de ces niveaux dans les démarches de sécurisation foncière, et dans le cadre de la réflexion sur la mise en œuvre de politiques publiques en vue d'améliorer les modes de gestion des ressources naturelles et à la place que l'État prend dans ces démarches.

4.1 Les marges d'initiative des populations

Dans le choix de la démarche, dans les priorités qui ont été arrêtées, quelle est la part d'initiative qui revient aux populations ?

Pour Padéma, cette interrogation peut être posée depuis l'étape initiale du diagnostic participatif de la situation, notamment à propos des thèmes d'intervention retenus comme prioritaires.

Les diagnostics conjoints initiaux. La participation des populations a été effective dès le lancement de l'OPSF. Durant les premiers mois, de mai à novembre 2004, des diagnostics sur la situation foncière ont été établis conjointement dans chaque village entre un cadre de l'OPSF et les habitants. Chaque composante ethnique ainsi que les autorités coutumières ont été sollicitées. Ces diagnostics visaient à dresser un tableau historique, démographique, géographique et économique de chaque village. Il faisait également le point sur les pratiques coutumières, sur les modes de gestion traditionnel du foncier. Une fois rédigés, ces diagnostics ont été présentés aux populations, dans un premier temps aux groupes autochtones et allochtones, puis soumis à l'approbation d'assemblées villageoises. Des débats ont suivi ces exposés et c'est au cours de ces réunions que les axes de travail sur le foncier ont été identifiés et que les membres des groupes de réflexion (GR) qui devaient travailler sur ces axes, ont été désignés. Dans les douze villages du département ces réunions ont rassemblé de dix à quarante villageois. Étaient présents les autorités coutumières, les notables, les représentants des lignages et des communautés.

Les axes de travail sont les problèmes fonciers identifiés par les populations et sur lesquels les GR doivent faire avancer les réflexions. Deux axes apparaissent comme une préoccupation générale dans le département : l'intensification agricole et la formalisation des accords fonciers. Or, l'intensification agricole ne sera pas traitée comme un axe de travail en tant que tel. Les réflexions de l'OPSF sur le foncier apparaissent plutôt comme un préalable à l'intensification agricole. Les autres thèmes évoqués sont des préoccupations locales qui n'ont été citées qu'une fois et n'ont pas retenu l'attention. Pourtant, l'accueil des transhumants, la gestion des ligneux et les aménagements pastoraux, peu cités, deviendront par la suite parmi les thèmes les plus traités dans l'ensemble des villages.

C'est ainsi que l'axe sur les aménagements pastoraux fera son apparition dans la quasi-totalité des villages après un an de fonctionnement des GR. Il est étonnant qu'un axe qui est devenu par la suite aussi important n'ait pas été évoqué par les populations locales au départ. Cela est peut-être dû à une moindre participation (en présence physique et en nombre d'interventions) aux premières réunions des éleveurs professionnels, dont c'est la première préoccupation, mais peut-être aussi par rapport à la façon dont les animateurs de l'OPSF abordent certaines questions, leur donnent de l'importance ou les marginalisent.

Une analyse équivalente est plus difficile à réaliser dans le Nord-Cameroun, le suivi des groupements n'ayant pas fait l'objet d'une attention aussi précise de la part des projets. Nous pouvons cependant souligner le cas particulier que constitue la démarche de sécurisation du pâturage de Borongo : cette initiative ne revient pas au projet DPGT, ni à ses animateurs, mais à des grands propriétaires de bétail soucieux de préserver les pâturages pour leurs animaux. S'ils sont à l'initiative de la sécurisation, ils sont très peu intervenus par la suite dans les processus de négociation au niveau local. De la même façon qu'au Burkina Faso, ou dans les

autres études de cas du Nord-Cameroun, on peut s'interroger sur le caractère exogène de la décision de protéger cette zone de pâturage.

Cette remarque renvoie à une question centrale sur la méthode d'animation, de participation, de mise en œuvre d'une démarche de qualité.

4.2 La dépendance envers la structure projet

Les analyses des projets au Burkina Faso et au Cameroun montrent bien comment ces structures ont un poids déterminant dans les initiatives ; elles impulsent des dynamiques, mobilisent capitaux et énergie dans un laps de temps qui n'est pas nécessairement celui des mutations dans les modes de gestion de l'espace.

■ Le temps du projet, et après ?

Les phases des projets ayant intégré un volet gestion du foncier s'étalent entre quatre et huit années pour les plus longues. « *Ce temps est souvent en désaccord avec les rythmes sociaux, non seulement des communautés rurales, mais des projets eux-mêmes.* » (Seignobos, 2002). En effet, dans le cadre d'interventions foncières, il est très fréquent que les projets n'arrivent pas à atteindre l'ensemble des objectifs prévus au départ. Le cas de Borongo en est un bon exemple. À peine les agents de développement eurent-ils sécurisé le *hurum* et créé le comité de gestion que le projet prenait fin, sans pouvoir mener à terme sa phase de suivi. Or, même si les projets incitent les populations à poursuivre les actions initiées, la fin du projet signe souvent la fin du comité.

De plus, force est de constater que la durée de vie des projets sur le terrain n'est pas suffisante pour que les populations puissent toujours s'approprier ses actions. Les membres des comités de gestion manquent souvent des compétences nécessaires pour poursuivre les activités. En conséquence, les comités mis en place se révèlent très précaires et leur survie dépend alors de la présence d'une personnalité forte qui insuffle localement un réel dynamisme. C'est le cas à Koza II, où le *Lawan*, ayant bien compris que l'avenir du *lawanat* passait en partie par les fonds des projets de développement, relaie efficacement leurs actions et cherche à les attirer. Mais ce cas n'est pas légion et les animateurs rencontrés regrettent logiquement le peu de temps qui leur est accordé et l'absence d'accompagnement de ces comités par les projets : « *le manque de suivi par les ONG censées soutenir les comités a entraîné beaucoup de découragements* ». Ces remarques générales faites à propos du Nord-Cameroun peuvent être éclairées par le fonctionnement de l'OPSF dans le département de Padéma.

■ Une action limitée dans l'espace et le temps

Certaines limites tiennent d'abord à sa nature même d'intervention sous forme de projet. L'OPSF est un volet du PDLO (Projet de développement local de l'Ouest-Burkina), un projet qui intervient dans cinq provinces (Mouhoun, Banwa, Tuy, Balé et Houët) soit 25 000 km². L'OPSF est un projet test qui intervient dans le seul département de Padéma. Certains problèmes fonciers ne peuvent se résoudre à l'échelle départementale. La réalisation des pistes à bétail, notamment pour les transhumants nécessite une coopération avec les départements voisins. Dans le cas du département de Padéma, la coopération doit se faire avec des départements d'une autre province, les Banwa. L'équipe de l'OPSF tente de surmonter cette difficulté : en janvier 2007, un voyage d'étude dans le département de Solenzo, au nord du département, a été organisé pour définir les tracés des pistes interdépartementales.

En tant qu'intervention projet, l'OPSF est aussi limitée dans le temps. L'opération est prévue pour une durée de cinq ans. La première année a été consacrée à la formation des animateurs de terrain, à la réalisation de diagnostics conjoints initiaux, à leur validation en assemblée villageoise, à l'information des populations et autorités locales, et à la constitution des GR. Les travaux des GR n'ont pu commencer qu'en 2005. Ils doivent se terminer à la fin de l'année 2008. Était-il sérieusement envisageable de résoudre, ou au moins de désamorcer la crise foncière en si peu de temps ? Les négociations prennent du temps. Les réunions ne peuvent se tenir à intervalles trop rapprochés, notamment en saison des pluies, quand les cultivateurs ont beaucoup de travail dans les champs. Le mode de fonctionnement de l'OPSF devait donc nécessairement prendre du temps ; ce temps nécessaire est-il compatible avec la nature même d'une intervention sous forme de projet ? Ce débat sera repris en conclusion à propos du rythme imposé par le cycle des projets.

L'année 2008 est celle qui marque la fin de l'OPSF. Il est d'ores et déjà possible de dresser un bilan de ses actions. Les travaux sur la formalisation sont parmi les plus avancés, des formulaires d'accords fonciers ont été rédigés. Mais le temps manquera certainement pour leur mise en application. Les populations se trouveront sans appui pour conclure des accords avec ces nouveaux documents. Ils risquent de tomber en désuétude avant leur véritable mise en œuvre. Les recensements complets des cultivateurs logeurs et des hôtes migrants n'ont toujours pas été effectués. Les populations avaient défini ces recensements comme des préalables à la formalisation des accords. S'ils ne sont pas réalisés avant la fin de l'année, cela risque d'hypothéquer sérieusement tout le travail de réflexion mené par les GR depuis 2005. En ce qui concerne le pastoralisme, si quelques pistes ont été matérialisées, beaucoup sont encore à l'état de projet. Il est fort probable que tout ce qui n'est pas matérialisé tombe dans l'oubli.

Les comités de surveillance des aménagements pastoraux, sans appuis extérieurs, auront du mal à fonctionner. Les membres des GR sont conscients de cette limite de l'OPSF : « *J'ai bien aimé notre petite causerie, sauf quand vous dites que le projet va prendre fin. Il ne faut vraiment pas que cela s'arrête.* » (K.S., communauté mossi de Padéma) ; « *On va essayer de continuer mais si le groupe de réflexion existe plus, on ne sait pas comment on va s'organiser.* » (O.S., représentant de la communauté mossi au GR de Padéma). « *Nous sommes inquiets si le projet se finit très rapidement, tous les travaux seront arrêtés. Si cela s'arrête, il y aura un grand conflit car tout ce que le groupe de réflexion a proposé, tous les accords seront renversés* » (S.M., représentant des éleveurs dans le GR de Padéma).

La trop courte durée de l'OPSF a été amplifiée par des problèmes d'organisation interne. L'OPSF concerne directement cinq personnes, donc quatre en permanence sur le terrain et une à Bobo-Dioulasso. Or, il s'avère que les trois postes d'animateurs des GR sur le terrain ont connu un important turn-over. Depuis 2004, l'équipe a été plusieurs fois renouvelée. Chaque fois qu'un animateur part, il faut en recruter un autre, le former. Il doit ensuite gagner la confiance de la population dont la patience et la confiance en l'OPSF s'érodent à chaque changement de personnel. Finalement, chaque remplacement retarde de plusieurs mois les travaux des GR et brise une certaine continuité dans les réflexions. De l'avis des animateurs de terrain, ces départs à répétition sont dus eux-aussi à la nature de l'OPSF. Sachant que leur emploi est à durée déterminée, ils cherchent d'autres offres d'emplois plus sécurisantes ailleurs. Les limites spatiales et temporelles de l'OPSF sont intrinsèques : elles tiennent à sa nature d'intervention sous forme de projet. On ne peut donc adresser cette critique à l'OPSF. L'OPSF n'avait sans doute pas vocation à résoudre la crise foncière durablement dans le

département de Padéma. De par son emprise spatiale et temporelle réduite, c'était une expérience dont il faudra tirer des enseignements. Mais pour les acteurs locaux, l'OPSF apparaissait comme une réelle solution pour leurs problèmes fonciers. C'est pour cette raison qu'ils s'y sont dès le départ fortement investis. La déception est d'autant plus grande alors que le projet prend fin. Certains craignent que l'ouverture du dialogue permette des dérapages incontrôlés de quelques uns lorsque la structure cadre sera partie. On peut aussi craindre qu'après un tel investissement dans l'OPSF et pour des résultats jugés décevants par les participants, ceux-ci soient rétifs à s'engager dans de nouvelles opérations.

Comment prolonger l'action menée par l'OPSF ? Cette question renvoie au rôle joué par l'État dans de telles initiatives. N'est-ce pas aux pouvoirs publics d'assurer la durée dont ce type d'initiatives a besoin pour consolider les premiers acquis ?

4.3 Rôle de l'État

Si les contextes nationaux du Burkina Faso et du Cameroun offrent des différences notables, en particulier comme nous avons pu l'éclairer par les analyses locales sur le rôle de la chefferie, les expériences de sécurisation foncière, qu'elles portent sur les dimensions individuelles (formalisations des accords fonciers portant sur les exploitations agricoles au Burkina Faso) ou collectives (gestion des ressources communes au Cameroun), soulèvent fortement la question du positionnement de l'État. Les interrogations portent sur plusieurs points : l'articulation entre expérimentations locales et cadre légal, définition même d'une stratégie publique en matière de gestion foncière, d'aménagement du territoire...

■ Les débats autour de la légalité au Burkina Faso

En cohérence avec sa mission même d'opération pilote, l'OPSF a pu, à titre expérimental, s'affranchir du cadre légal et ouvrir des brèches novatrices ; ce qu'elle a réussi à mettre en œuvre, les GR, les assemblées villageoises, les outils de formalisation des accords fonciers, avait de ce fait un caractère innovant. Les différentes propositions ne se trouvaient donc pas en conformité avec la législation burkinabé sur le foncier. Dans un premier temps, cela n'a pas posé de problème. Il s'agissait d'expérimenter de nouveaux outils, de nouvelles structures pour gérer les questions foncières ; ce type d'approche avait été identifié dès l'étude de faisabilité de l'OPSF où il est précisé : « *l'institutionnalisation éventuelle de ces organes locaux n'est pas un à-priori mais peut répondre à un besoin éprouvé par les populations pour clarifier le jeu foncier au fur et à mesure de l'avancement des négociations* » (Tallet, Sanou, Balac, 2002). Les auteurs avaient en effet en mémoire l'expérience des CVGT (commissions villageoises de gestion des terroirs), organes villageois de participation mis en place par les textes portant réorganisation agraire et foncière (RAF, version de 1991) mais qui ne se sont pas avérés fonctionnels (Tallet in Lavigne-Delville, 2002). La priorité était donc d'organiser des structures légitimes, c'est-à-dire reconnues, acceptées et investies par les populations locales. La participation devait naturellement donner naissance à des organes endogènes, construits par les acteurs locaux car ils en ressentaient le besoin. Dans la même logique, les outils de formalisation foncière devaient être élaborés par les GR en fonction des besoins locaux précisément ressentis. Dans le cadre d'une expérimentation, cette approche est acceptable. Mais lorsqu'il s'agit d'apporter une réponse durable à la crise foncière, la question de la conformité avec des cadres légaux plus larges se pose.

Quelle légitimité face à l'absence de légalité ? Les outils élaborés à Padéma le sont par des cultivateurs qui connaissent mal les textes juridiques. Dans le cadre de l'OPSF, certains ont

d'ailleurs participé à une formation sur ce thème, à leur demande. Pour le moment, les documents de formalisation des accords fonciers n'ont pas de valeur sur le plan légal. Pour l'État burkinabé, c'est en effet l'inscription par le titre de propriété qui fait office de preuve pour l'appropriation d'un terrain. Même s'ils sont reconnus au niveau local, ces documents ont donc une certaine fragilité à moyen terme. Quel recours au niveau de l'administration ou en justice pourra avoir une victime face à un contrevenant signataire d'un de ces contrats avec elle ? Le différend devra être résolu au niveau local, aucun recours légal n'étant possible tant que ces documents ne sont pas légaux. Très vite, cette question a émergé sous la forme du besoin de reconnaissance ; les réponses ont varié d'un village à l'autre. À la demande des populations de trois villages, les GR, qui rencontraient ce même problème de non-conformité avec la loi, ont été institutionnalisés. Des instances locales de gestion du foncier (ILGF) ont été définies, afin de donner plus de poids aux groupes de réflexion ; le débat sur l'institutionnalisation a révélé l'ampleur des divergences d'approche. Parfois au niveau village, les acteurs locaux ont défendu des points de vue divergents. À Padéma, l'ILGF a gagné un statut légal en se transformant en une des sous-commissions de la CVGT (Commission villageoise de gestion des terroirs). À Kimini par exemple, les enjeux se situaient entre la future instance de gestion foncière et la CVGT. Ceux qui ne voulaient pas de la CVGT ont pris le dessus dans ce village ; ils ont défendu l'idée d'une structure de gestion foncière autonome de la CVGT. Dans les autres villages, les GR sont restés des structures informelles. Leur autorité ne repose donc que sur leur reconnaissance sociale. Cela est nécessaire. Mais est-ce suffisant à long terme ? La question des instances locales est révélatrice des ambiguïtés qui dépassent l'échelle locale.

Face aux divergences locales, les agents du projet ont défendu lors des discussions le choix stratégique de rester dans la légalité dans le traitement de cette question. Ainsi, il a été retenu de travailler à l'élargissement de la sous-commission foncière de la CVGT. Sous cette impulsion, les groupes de réflexion de la zone d'animation de Padéma se sont mués en sous-commission foncière élargie de la CVGT comprenant cette fois-ci des migrants (agriculteurs et éleveurs) et auxiliaires de l'administration. Mais la voie choisie est aujourd'hui sans issue dans la mesure où les CVGT sont dissoutes de fait par les dispositions les plus récentes de la mise en place des communes rurales. La question de l'instance de gestion foncière locale reste donc entière. Des discussions sont programmées en impliquant la commune rurale et en prenant en compte les orientations nationales actuelles...

Les difficultés actuelles dans le département de Padéma relèvent en grande partie de la complexité de l'évolution du cadre national en matière foncière. La prochaine loi sur le foncier que le gouvernement burkinabé promet pour les mois à venir devrait proposer la création de groupes s'apparentant aux GR. Le département de Padéma aura alors fait figure de pionnier au niveau national. Mais si de tels groupes ne sont pas créés, les GR de Padéma seront condamnés à disparaître. Des juristes burkinabé soutiennent pourtant la démarche de l'OPSF. Selon eux, la formalisation des accords fonciers doit se faire en deux étapes : le travail avec les populations est un préalable à l'instauration d'outils légaux. Dans le transfert de compétences foncières attribuées aux communes rurales, celles-ci auront besoin de s'appuyer dans chaque village sur des personnes ressources qui auront été formées et pourront guider les populations dans leurs démarches administratives et juridiques. Ce besoin à l'échelle villageoise, se pose aussi à l'échelle de la commune rurale (correspondant au département) où la question de la structure chargée des questions foncières n'est pas tranchée ; quelle que soit la solution adoptée, cela va requérir une articulation avec les services

déconcentrés de l'État. L'OPSF a essayé d'anticiper ce moment en organisant un audit administratif et juridique pour évaluer la qualité des outils de formalisation adoptés par les populations par rapport aux dispositions légales et réglementaires. Cela a souligné les différences de positionnement entre la dynamique de négociations foncières engagée localement avec l'appui de l'OPSF et les préoccupations des services de la « chaîne foncière » ; la justice, le cadastre et les Domaines en particulier. La Justice, par exemple, a réagi aux propositions d'outils de sécurisation foncière en relevant tout simplement leur non conformité avec les textes portant réorganisation agraire et foncière (RAF). Quant aux services du Cadastre et des Domaines, bien que présents à certaines des concertations régionales et provinciales organisées dans le cadre de la définition d'une nouvelle politique foncière, ils se caractérisent par une attitude de réserve. Ils sont peu préoccupés par la recherche de solutions concertées avec les acteurs locaux, et ils restent attachés à l'application concrète des dispositions légales ou réglementaires en vigueur. Il apparaît évident que leur implication concrète dans des dynamiques locales supposera des prises de position claires de la part des niveaux supérieurs hiérarchiques.

■ La situation au Cameroun

Le contexte camerounais diffère très fortement de celui du Burkina Faso. Là, il n'est pas envisagé de se positionner en-dehors des prérogatives de l'État, ni de celles des chefferies. Les actions des projets ont plutôt cherché à associer ces dernières, le plus en amont possible, afin de s'assurer de la réussite des processus de sécurisation entrepris. L'innovation institutionnelle consiste à s'intégrer dans la politique de décentralisation en cours³⁷, et à faire reconnaître officiellement, dans le cadre de la loi existante, les accords négociés localement entre les différents usagers. À ce titre, l'ordonnance N°74-1 du 6 juillet 1974 fait toujours référence, et propose a priori un cadre légal satisfaisant pour faire reconnaître les accords négociés localement pour l'accès aux ressources naturelles communes. La Commission consultative créée au niveau des districts et arrondissements par le décret 78/263 de 1978 assure également un rôle de règlement des litiges entre usagers et propose un cadre de concertation associant les différents services ministériels (agriculture, élevage, cadastre) les autorités traditionnelles et les représentants d'agriculteurs et d'éleveurs. C'est cette structure qui a été réactivée grâce à l'action des projets dans la commune de Touroua et qui assure la légalisation des accords négociés et la reconnaissance des structures créées localement (CG). Pour autant, nous ne constatons pas d'amélioration notable quant à la pérennisation de ces structures après seulement quelques mois de retrait des projets.

Ce n'est donc pas tant le manque de légalisation des accords locaux qui entrave leur pérennisation, que les conditions de la mise en œuvre de cette commission consultative. Nous avons déjà souligné l'absence de budget pour le fonctionnement de cette commission. En l'absence de l'intervention d'un projet, qui par sa connaissance des textes de loi et par son financement permettait de la faire intervenir ponctuellement sur le terrain dans les situations qui l'intéressaient, sa mise en œuvre est aujourd'hui strictement à la charge du requérant. Paupérisation, analphabétisme et méconnaissance des textes législatifs entravent fortement le recours à la CC. De plus, les dérives sont possibles, avec des verdicts souvent en

³⁷ Loi n°2004/017, 018 et 019 du 22 juillet 2004, dont le décret d'application en matière de promotion des activités de production pastorale et piscicole n°2010/0244/PM n'est daté que du 26 février 2010 et confirme le rôle des communes dans la délimitation et la gestion concertée des espaces et périmètres agro-pastoraux.

faveur de celui qui a payé pour le déplacement de la CC. En l'absence de prise en charge réelle par le budget de l'État, comment assurer un fonctionnement indépendant et démocratique pour cette commission ?

Les procédures des projets, soutenues par les bailleurs de fonds, imposent depuis plusieurs années le recours à des structures privées (interfaces) pour réaliser les opérations dans le domaine foncier. Les projets ont donc eu recours à des bureaux d'études locaux pour mener les négociations, délimiter les ressources à sécuriser sur le terrain et officialiser les accords au niveau du district/arrondissement. Ces interfaces entre projets de développement, population et Etat ont eu le plus souvent à répondre à des délais d'intervention très courts, pour réaliser des objectifs ambitieux. C'est par exemple le cas de TerDeL, qui n'a eu d'autre choix pour remplir leurs contrats que de soumettre à la validation de la CC des accords négociés trop rapidement, alors que les animateurs eux-mêmes reconnaissent que ces processus prennent du temps. Le résultat est que même s'ils ont eu le temps de passer devant la CC, les accords ne perdurent pas après le départ du projet parce que la négociation n'a pas été bien menée, ou pas menée jusqu'au bout.

Au Burkina Faso, les difficultés de pérennisation des accords sont souvent imputées à leur inadéquation avec la politique foncière. Malgré un cadre législatif mobilisable pour la sécurisation des ressources communes au Cameroun (loi foncière et loi de décentralisation), les structures mises en place ne sont pas plus durables et c'est plutôt le processus de négociation en amont qui est remis en cause. Même si les accords sont légalisés au niveau de la commune, comment les respecter localement dans la durée s'ils ne sont pas socialement acceptés et légitimés ?

La prévalence du droit coutumier face au droit moderne, du fait de l'emprise du lamido, entraîne de fait des inégalités de gestion importantes au niveau régional. Suivant le poids politique du lamido et son influence sur ses sujets, le contrôle sur les ressources sera plus ou moins important et plus ou moins intéressé. Par ailleurs, l'exploitation des ressources communes fait intervenir un grand nombre d'usagers, dont les intérêts s'expriment à différentes échelles : la région pour les éleveurs transhumants, le pâturage inter-villageois pour les agro-éleveurs et les éleveurs transhumants, le massif forestier pour les villages riverains et les bûcherons, etc. L'absence de loi sur l'aménagement du territoire compromet grandement les décisions au niveau local, pour des activités qui, comme l'élevage, ne peuvent se raisonner qu'au niveau régional. La pérennisation des accords négociés localement, même s'ils sont légalisés et même si l'on intègre les chefferies dans le processus, ne pourra être assurée que s'ils s'intègrent dans une politique de gestion de l'espace accompagnée de moyens financiers pour l'appliquer. Au Cameroun, un nouveau texte de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire est attendu depuis 1985 et en préparation depuis plusieurs années.

Enfin, la pérennisation des structures locales mises en place est d'autant plus difficile que les conditions économiques et sécuritaires en milieu rural s'aggravent. Le « droit de survie » des populations accentue la pression sur la ressource et conduit à la négation des accords passés, même si elles y ont activement participé.

IV. CONCLUSION : DE NOUVELLES PISTES

L'analyse des expériences conduites au Nord-Cameroun et dans l'Ouest du Burkina Faso permet de revenir sur les conditions de leur mise en œuvre. Tout au long du travail de décryptage des acquis et limites de ces expériences de gestion des ressources naturelles, l'accent a été mis sur trois niveaux qui nous semblaient être des entrées intéressantes pour comprendre la complexité des enjeux autour de ces opérations de sécurisation foncière : le degré d'implication des populations locales, l'efficacité des dispositifs opérationnels à travers les structures projet, et l'intervention étatique.

1. Approche participative et jeux d'acteurs à l'échelle locale

Le discours récurrent sur l'implication des populations, au-delà des effets de mode, ne doit pas occulter les difficultés réelles de mobilisation des acteurs locaux. L'analyse des projets de sécurisation foncière dans les deux pays a largement mis l'accent sur le mode de fonctionnement des structures projet dans leurs relations avec les populations locales. La description des organes mis en place a aussi accordé une large place aux critiques sur le degré d'implication des populations, sur la représentation des élites et notables locaux.

Au Burkina Faso comme dans le Nord du Cameroun, les projets ont longuement réfléchi aux modalités d'implication des populations aux processus de négociation. Un véritable savoir-faire commence à se consolider, qui est largement dépendant de la qualité des animateurs et de la durée de leur engagement au sein des projets et/ou des structures privées de développement créés dans le cadre de la politique libérale des bailleurs de fonds.

Responsables ou animateurs de projet, tous sont conscients que de la bonne réussite des négociations dépend la reconnaissance des accords décidés collectivement et leur pérennisation dans le temps. L'expérience comparée des actions conduites dans les deux pays montre une grande similitude des démarches adoptées, de même que des écueils rencontrés.

Quelle typologie pertinente des catégories d'acteurs à impliquer dans les négociations ? Parmi tous les points qui seront évoqués ici concernant l'implication des populations, c'est celui qui est le plus facilement évoqué dans les documents de projet. Beaucoup reconnaissent la difficulté d'intégrer les acteurs « absents », difficilement mobilisables pour des réunions régulières : les éleveurs transhumants font partie de ceux-là, de même que les acteurs urbains, propriétaires de grands troupeaux et même de grandes surfaces agricoles. Les femmes, en tant qu'exploitantes de bois, sont plus rarement identifiées par les projets, et elles restent encore aujourd'hui difficilement intégrées dans les groupes de discussion.

Au sein des grandes catégories d'usagers, souvent pré-identifiées par les projets, la différenciation se fait encore exclusivement au niveau ethnique, permettant de différencier les autochtones des allochtones. C'est flagrant dans le Nord-Cameroun, où les agriculteurs migrants sont représentés par ethnie, celles-ci formant des quartiers spatialement délimités au sein desquels sont désignés des djaoro représentants du groupe auprès du lamido. Au Burkina, c'est aussi au sein de l'ethnie que l'on recherche des représentants pour participer aux groupes de réflexion et aux comités de gestion. Devant la difficulté de fonctionnement de ces organes,

force est de reconnaître que de profondes différenciations sont à opérer au sein des groupes ethniques : les jeunes refusent de plus en plus de reconnaître les accords passés par leurs aînés à une époque où les pressions anthropiques sur les ressources naturelles étaient beaucoup moins fortes qu'aujourd'hui ; pour les migrants de première génération, les enjeux fonciers ne sont pas les mêmes que pour ceux qui sont venus plus tard. De même, grands exploitants et petits producteurs ne ressentent pas de la même manière les situations d'insécurité foncière.

Comme posé en hypothèse de cette étude, l'un des enjeux de la représentation est bien de travailler sur les catégories d'acteurs à intégrer dans les négociations, afin que les catégories non représentées ne remettent un jour en cause des accords négociés par d'autres.

Comment identifier des représentants d'usagers dans des pays caractérisés par une absence de représentation syndicale en milieu rural et une grande faiblesse d'organisation paysanne ? Cela est particulièrement vrai dans le Nord-Cameroun, où les groupements hors structure cotonnière ont du mal à s'imposer. Les représentants d'agriculteurs, d'éleveurs ou autres usagers sont bien souvent pré-désignés par le projet ou par les autorités traditionnelles. Nous avons longuement montré dans ce document comment les mêmes personnes se retrouvent à la fois représentants dans un GIC coton, le conseil municipal, la commission consultative (district/arrondissement), le conseil du lamido.

Comment responsabiliser ces représentants par rapport aux populations qu'ils sont censés représenter ? En l'absence d'élection démocratique et contradictoire qui rendrait légitime la désignation d'un représentant aux yeux de la population, comment amener la personne désignée à se considérer et à être considéré comme le porte-voix d'une catégorie de la population, à prendre avis auprès d'elle et à lui restituer son action dans le cadre des négociations engagées ?

Face à ces questions concernant la légitimité des décisions prises par un représentant au nom de la catégorie d'acteurs qu'il représente, se trouvent celles liées à la représentation des pouvoirs en jeu dans les régions concernées.

Il ne suffit pas d'identifier les usagers intervenant dans l'exploitation d'une ressource naturelle donnée, il faut aussi réussir à cerner les représentants des pouvoirs locaux, qui seuls permettront de légitimiser des accords concertés. Ainsi, garants des droits coutumiers liés à la gestion de l'espace, implication des élites, mais aussi des services de l'État, sont également à intégrer le plus en amont possible dans les négociations.

Tout l'enjeu de réussite de négociation de nouveaux accords réside dans cet enjeu : réussir à réunir à la fois des représentants reconnus des différentes catégories d'usagers, mais aussi des acteurs des pouvoirs qui s'expriment localement. Tous ne peuvent pas intervenir de la même manière dans le processus. À Padéma, l'OPSF a opté pour un processus d'allers-retours entre une instance de réflexion, constituée des représentants de usagers et une assemblée villageoise dont le rôle est de légitimiser, en les reconnaissant, les décisions prises. Nous l'avons vu, la composition de cette assemblée villageoise est décisive. À Touroua, c'est la Commission consultative, intégrant les représentants du lamido, qui a tenu ce rôle.

2. Rôle d'encadrement et d'accompagnement des projets

Le mouvement de recul de l'État impulsé dans le cadre des politiques d'ajustement structurel a de fait abouti en deux décennies à un transfert des interventions à des structures non pérennes

sous la forme privilégiée des projets. Avec la volonté affichée de réduire le coût des interventions étatiques, et de réduire les effets de nuisance des administrations bureaucratiques, les institutions financières bilatérales et multilatérales ont conduit à un changement profond dans les modalités d'intervention dans les sphères du développement.

L'historique des interventions en milieu rural par lequel commence ce travail de synthèse montre bien comment les orientations successives des politiques publiques (soutien à la production, approche gestion des terroirs, développement local) ont échappé en partie aux pouvoirs nationaux, et ont été fortement influencés par les positions des bailleurs de fonds³⁸. Mais les orientations n'ont pas été le seul élément déterminé par l'extérieur, les modalités d'intervention l'ont été aussi ; le choix d'intervenir en finançant des projets de développement est aussi un élément majeur à prendre en compte. Lors du bilan critique des expériences de sécurisation foncière, nous avons attiré l'attention sur les limites imposées par ce choix de la structure projet, en soulignant les contradictions entre des interventions limitées dans le temps et le besoin d'enracinement des innovations. Cette faiblesse nous semble relever du mode même de fonctionnement de ce qu'il est convenu d'appeler le cycle des projets (Dufumier, 1996) : identification, faisabilité, mise en œuvre, évaluation. À chacune de ces étapes, les mêmes questionnements peuvent être posés : qui prend l'initiative ? Qui identifie ? Qui prend la décision ?

Ces questions poussent bien sûr à relativiser les choix méthodologiques faits dans le cadre des opérations de sécurisation foncière : la participation par exemple mise en avant pour garantir une meilleure efficacité dans la mise en œuvre peut apparaître comme un biais méthodologique redoutable, et cela malgré les efforts dans la qualité du travail de l'encadrement. Sous cet aspect, les principes méthodologiques retenus au Burkina et au Cameroun dans la génération des projets de sécurisation foncière doivent être rappelés. Essentiellement, les principes directeurs définis sont au nombre de trois :

- l'implication et la participation effective de toutes les catégories d'acteurs. Il s'agit, en d'autres termes, du principe de non-exclusion de l'une ou l'autre des parties prenantes dans le dialogue et les négociations à promouvoir sur les questions foncières.
- le refus de toute solution préétablie ou imposée de l'extérieur. L'intervention externe se situe dans un rôle de médiateur et doit favoriser l'expression des points de vue afin d'accompagner le processus de négociation entre acteurs locaux. Aussi, les axes de travail (qui résument les préoccupations des acteurs) devaient être définis de façon concertée au niveau local. L'animation fait en sorte que tous les enjeux sont explorés.
- la mise en œuvre des solutions consensuelles. Aucune catégorie d'acteurs ne doit être en situation de monopole. Chacun doit accepter de revoir ses prétentions à la baisse afin que tous y gagnent en fin de compte. C'est le gage d'une paix sociale retrouvée.

3. Besoin de clarification des politiques publiques

L'exemple de l'opération pilote menée dans le département de Padéma éclaire bien les limites de ce type d'approche expérimentale : les innovations peuvent être introduites, mais très

³⁸ La mise en œuvre des approches gestion des terroirs sous l'impulsion de la Banque mondiale et de l'AFD d'abord au Burkina Faso puis au Cameroun, illustrée par un décalage dans le temps, est éclairante de ce poids extérieur sur les choix de politique publique.

rapidement elles rencontrent des difficultés dans leur opérationnalité et butent sur la question de leur reconnaissance légale.

Les documents élaborés en termes de sécurisation des transactions foncières fournissent matière à réflexion sur ce point : ces outils ne sont pas conformes aux types de contrats fonciers prévus par la loi foncière actuelle ; ils n'ont donc au mieux qu'une valeur de reconnaissance locale s'il y a consensus entre toutes les parties car, en cas de conflit et de recours extérieur, ces accords seront dénoncés. Cette faiblesse rappelle l'importance des démarches d'institutionnalisation des processus d'innovation dans un laps de temps raisonnable. En ce sens, l'expérience menée à Padéma répondait en partie à une attente officielle de tester de nouveaux mécanismes de régulation foncière et de gestion des situations de conflit à un moment historique particulier. En effet, après des années de blocage politique sur la place des textes portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, document de référence édicté à l'époque de la révolution en 1984, il semble que la modification de la loi foncière soit à l'ordre du jour. Cette adaptation du cadre légal est rendue nécessaire par l'impossibilité de mettre en application les principales dispositions d'un texte où, malgré des relectures du texte en 1991 et en 1996, les réalités du monde rural ne sont pas prises en considération. La refonte du cadre légal a été préparée par l'élaboration d'un document d'orientation de politique foncière qui reconnaît l'intérêt des expérimentations locales pour alimenter la réflexion et permettre une écriture du nouveau cadre légal à la hauteur des attentes du monde rural. En ce sens, le travail accompli à Padéma devrait contribuer à avancer un nouveau dispositif de titres fonciers mieux aptes à tenir compte des pratiques réelles d'accès à la terre, en particulier en intégrant les systèmes de prêts de terres niés dans la loi actuelle.

Le besoin de clarification nécessaire au niveau national par une reformulation du cadre juridique de la gestion foncière en milieu rural, vaut aussi à l'échelle locale. Le processus de décentralisation aboutissant à la communalisation en milieu rural prévoit le transfert de compétences à ces nouvelles collectivités territoriales. Cette évolution conduit à une situation complexe, difficile en termes de défis à relever sur le terrain pour rendre effectives les mesures de responsabilisation des communes rurales en matière foncière. Le défi principal reste le manque de compétences humaines au niveau communal pour prendre en charge les questions foncières. Le récent document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural envisage la mise en place d'un Service foncier rural (SFR) au niveau de la commune rurale. Ces compétences sont à former d'une part et d'autre part à mettre à disposition des collectivités territoriales. Un second défi majeur est la mise en place d'institutions villageoises ou inter villageoises légitimes à même de gérer le foncier en milieu rural. Des leçons méritent d'être tirées des échecs des commissions villageoises de gestion des terroirs (CVGT) afin que ces institutions locales ne soient pas des coquilles vides. Dans le contexte de politisation de la vie locale, un danger à éviter, c'est celui de la gestion partisane du foncier à travers les conseils villageois de développement (CVD) qui ne sont que des « excroissances » du conseil municipal.

Dans le contexte actuel d'émergence des questions sur le transfert des compétences en matière foncière au Burkina Faso, il serait intéressant de prolonger l'expérience de l'OPSF afin d'appuyer la maîtrise d'ouvrage communale, avec un double objectif : travailler au renforcement des capacités locales, préparer les services de la chaîne foncière (cadastre, justice, impôts) à leurs nouvelles fonctions. Cette étape pourrait reposer sur l'appropriation des différents outils élaborés et des procédures à suivre dans le processus de formalisation des droits fonciers. Un complément indispensable reste la capacité de former des responsables

locaux maîtrisant les nouveaux outils, impliqués dans la médiation et la résolution des conflits. En s'appuyant sur l'expérience des groupes de réflexion, des assemblées générales, il est possible de progresser sur la question des structures locales de gestion foncière. L'expérience de l'OPSF montre l'intérêt de distinguer un organe de gestion du foncier et un organe de médiation foncière appelée à régler les litiges, notamment dans l'application des nouveaux outils de formalisation foncière. Un défi reste de procéder à la mise en place de ces organes afin de doter la commune d'institutions inter-villageoises³⁹ légitimes à même de participer localement à l'accomplissement des missions qui seront dévolues au futur service foncier rural.

Si les perspectives d'avenir semblent s'éclaircir pour le prolongement de l'expérience de Padéma dans le contexte national de relecture du cadre légal de gestion foncière, les incertitudes restent très fortes en termes d'acceptation ou de rejet des innovations en cours d'introduction dans ce département aujourd'hui commune rurale. Si la greffe s'opère dans les prochains mois, le travail n'aura pas été vain, mais rien ne dit que l'accumulation des retards (dans la réécriture du projet de loi foncière notamment), la remise en cause des financements dans la poursuite de l'OPSF ne vont pas aboutir à ce qui a été observé dans bien d'autres interventions du même type : l'oubli des dispositifs adoptés, l'entrée en léthargie des comités de gestion,... dans l'attente éventuelle d'un nouveau financement extérieur. Fragilité des acquis, remise en cause des avancées témoignent de la difficulté de construire une démarche cohérente associant populations locales et intervenants publics dans la recherche de réponses aux changements économiques et sociaux du monde rural.

Seule une structure pérenne est capable d'assurer un suivi dans le temps des actions ponctuelles réalisées dans le cadre de projets de développement. Dans le Nord-Cameroun, la MEAVSB, devenue plus tard la MEADEN, a accompagné les démarches d'aménagement de l'espace dans la région du Nord depuis 1974. En tant que maître d'ouvrage ou dans le cadre de convention spécifique, elle a accompagné les démarches entreprises dans le cadre des projets suivants : NEB, PDBB, PABLO, GESEP, DPGT, ESA, PDOB. Ainsi, elle apparaît aujourd'hui la seule structure publique où la capitalisation des expériences et des données est possible dans les domaines de la planification, d'aménagement du territoire, du suivi des projets et plus particulièrement, des démarches de reconnaissance sociale et légale des accords négociés dans le cadre de ces projets, assurant ainsi une « mémoire du développement ».

Depuis la modification de ses statuts en 2002 qui lui reconnaissent un rôle de concertation des différentes politiques sectorielles en vue de l'aménagement de la région du Nord, et malgré un budget en dents de scie, la MEADEN a développé des collaborations qui lui permettent d'intervenir sur le terrain et de tenir un rôle dans la définition des plates-formes de négociation au niveau régional :

- convention avec l'ensemble des communes de la région du Nord pour la réalisation et la mise à jour des plans d'aménagements communaux ;
- convention de collaboration avec le projet PNDP (Programme national de développement participatif) pour venir en appui aux communes pour la mise à jour des PAC (plans d'aménagements communaux) ;

³⁹ La commission foncière et l'organe de médiation foncière sont prévus à l'échelle de chaque maîtrise foncière coutumière.

- collaboration avec le PRASAC (recherche) pour la conceptualisation des plates-formes de négociation au niveau local.

L'exemple camerounais éclaire la dimension politique des choix portant sur le domaine foncier : sujet sensible, il fait peur, il soulève de délicates questions sur les rapports de force à différentes échelles, mais il est un levier indispensable au cœur des opérations de développement. La génération des projets gestion des terroirs a souligné dans les deux pays comment une approche novatrice à bien des égards peut ne pas aboutir à des résultats probants et durables car elle a évité de traiter de front les questions foncières que soulevaient les opérations d'aménagement de l'espace rural qu'elle portait en elle. L'évitement des questions foncières a contribué à l'enlisement des initiatives, à l'endormissement des organisations locales. Les initiatives les plus prometteuses autour des conventions locales de gestion des ressources naturelles, la rédaction de chartes locales sont restées lettres mortes, faute d'une clarification progressive du cadre légal et institutionnel dans lequel elles pouvaient s'inscrire. À l'heure actuelle, dans les deux pays, l'instauration de communes rurales avec des compétences foncières qui doivent être précisées, est à nouveau un moment historique intéressant où les questions de la légitimité des organisations et conventions locales vont se poser avec force. Cette étape complexe de la communalisation en milieu rural n'arrive pas en l'absence de références : les deux pays ont accumulé des expériences ; cette étude l'a démontré : réussites, difficultés, échecs peuvent être analysés pour élaborer de nouveaux dispositifs d'intervention reprenant les innovations les plus intéressantes des efforts antérieurs. Il nous semble que le travail accompli autour des outils de formalisation des accords fonciers, de l'élaboration de chartes locales de gestion des ressources naturelles constitue un référentiel pour placer au centre des préoccupations les approches en matière de gestion foncière. Par exemple, des règles du jeu peuvent être identifiées comme les conditions nécessaires pour avancer dans la clarification des pratiques locales ; c'est le cas de la prise en charge des conflits qui au-delà des difficultés qu'ils traduisent, peuvent être des moments de construction de nouveaux équilibres à travers la recherche d'accords négociés. Quand, au sein de l'OPSF à Padéma, il est proposé en termes d'organes locaux de gestion du foncier rural de séparer les fonctions de gestion et les fonctions de médiation, c'est la porte ouverte à des expérimentations originales, à condition que les pouvoirs politiques laissent se dérouler de telles initiatives et acceptent de se dessaisir d'une partie de leurs prérogatives au profit d'acteurs locaux. Ce positionnement ne traduit pas un affaiblissement de l'État, au contraire, son rôle d'arbitre, de garant de l'équité doit être renforcé car lui seul à l'échelle régionale ou nationale peut dépasser le niveau des expérimentations locales, en apprécier les qualités, mais aussi les risques potentiels.

Références bibliographiques

- Baud J., 2001 *Transactions et conflits fonciers dans l'Ouest du Burkina Faso. Le cas des départements de Bama et Padéma*. Grafigéo ,n°13, Paris, 170 p.
- Borderon A. 1990 *Rapport d'évaluation du projet de développement rural des provinces du Houet, Kossi et Mouhoun*, Paris, CCCE.
- Chenuil R., 1999 *Le hurum de Kalgué (lamidat de Tchéboa)*, rapport de stage ISTOM / MINEPIA / MINCOOP / DPGT, Garoua, 40 p + annexes.
- DPGT, 2002, *Synthèse du rapport d'exécution du projet DPGT, Décembre 1994 - Juin 2002, Volet Gestion de terroirs et développement local*, SODECOTON / DPGT, 6 p.
- Dufumier M. 1996 *Les projets de développement agricole. Manuel d'expertise*, Paris, Khartala, 356 p.
- Gautier D., 2002, « Histoire des actions de foresterie dans les projets de développement rural au Nord-Cameroun », in *Éléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun, III- Annexes*, p. 15-21.
- Gonin A., 2008 *La crise foncière dans le département de Padéma : entre conflits d'intérêt et jeux de pouvoir (province du Houet, Burkina Faso)*. Mémoire de Master de géographie, Univ. de Paris1, 132 p.
- Groupe SCETAGRI / SOGREAH, Mars 1984, *Périmètre de Garoua Ouest, Étude de préfaisabilité*, MEAVSB, République unie du Cameroun.
- Groupe SCETAGRI / SOGREAH, 1984, *Périmètre du Confluent Faro - Bénoué, Étude de préfaisabilité*, MEAVSB, République Unie du Cameroun. Doc. mult.
- Groupe SCETAGRI / SOGREAH, 1987, *Plan directeur de l'aménagement de la Vallée supérieure de la Bénoué, Phase I, Annexe 2, Contexte économique et démographique*, MEAVSB, République Unie du Cameroun.
- Hamadou O., Seignobos Ch., 2002, *Éléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun*, SCAC, MINAGRI, IRD, CIRAD, Rapport principal : 41 p + cartes, Notes thématiques : 130 p, Annexes : 60 p.
- Lavigne Delville Ph. (coord.), 1998 *Quelles politiques foncières en Afrique Noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, 744 p.
- Le Roy E. (coord.)1995 *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources naturelles*.Paris,Khartala, 390 p.
- MEAVSB, 1984 *Rapport semestriel d'activités du projet Nord-Est Bénoué, Période du 30 juin 1983 au 31 décembre 1983 avec actualisation au 29 février 1984*, République du Cameroun, Doc. n°2097, 136 p.
- Paré L., 2000 *Les droits délégués dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, GRET/IIED, doc. mult. 85 p.

- Paré L., Tallet B. 1999 « D'un espace ouvert à un espace saturé. Dynamique foncière et démographique dans le département de Kouka », *Espace, population et sociétés*, n°1, p.83-92.
- Paré L., 2001 « Dynamiques foncières et changements sociaux dans l'aire cotonnière » in B. Tallet (coord.) *Visages de l'Ouest burkinabè. Dynamiques socio-spatiales d'un ancien front pionnier*, Grafigéo, Paris, UMR PRODIG, n° 15, p. 61-79.
- PDOB, 2007 *Plan d'aménagement de la commune de Touroua, Volume 1 Plan d'aménagement communal*, MINEPAT, MEADEN, Garoua, Planification participative et aménagement du territoire, Financement AFD (Convention n°CCM-1109-01-J), 75 p + Annexes.
- Sanou M., 2001 « Les transformations des paysages le long du fleuve Mouhoun » in B. Tallet (coord.) *Visages de l'Ouest burkinabè. Dynamiques socio-spatiales d'un ancien front pionnier*, Grafigéo, Paris, UMR PRODIG, n° 15, p. 37-59.
- Schwartz A., 1991 « L'exploitation agricole de l'aire cotonnière burkinabé. Caractéristiques sociologiques, démographiques, économiques » Ouagadougou, ORSTOM, doc. mult. 88 p.
- Seignobos Ch., 2002, « Revenir sur le pas de temps des projets », in *Éléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun, II- Notes thématiques*, 13 p.
- Seignobos Ch., 2002, « Les transhumants font de la résistance », in *Éléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun, II- Notes thématiques*, p. 53-58.
- Seignobos Ch., Bachirou S., Teyssier A., 2000, *Le Lamidat de Touroua (Nord-Cameroun), Cadre d'un projet d'aménagement du territoire*, IRD, TerDeL, SODECOTON/DPCT, 181 p.
- Seignobos Ch., Teyssier A., Hamadou O., 2003, *Entre pratiques et textes, expériences de médiation foncière dans le Nord-Cameroun*, Land reform, bulletin de la FAO, p. 90-102.
- Sofreco, ERE-Développement, 2000, *Développement de l'Ouest-Bénoué, Etude de faisabilité complémentaire*, 68 p + Annexes.
- Tallet B., 1998 « Au Burkina Faso, les commissions villageoises de gestion des terroirs ont-elles été des instances de régulation foncière ? in Lavigne Delville Ph. (coord.) *Quelles politiques foncières en Afrique Noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, p. 269-273.
- Tallet B., Sanou S., Balac R., 2000 *Étude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso (département de Padéma)*, AFD, IRAM, ministère de l'Agriculture, doc. mult. 100 p.
- Teyssier A., Hamadou O., Engola Oyep J., 2002, *Crises et pratiques foncières au Cameroun. Comprendre la logique des conflits fonciers pour proposer des modes de régulation foncière innovants*, Revue du secteur rural, MinAgri / FAO – Banque mondiale / Banque africaine de développement, 72 p.
- Teyssier A., Hamadou O., 1995, *Gestion de terroirs et gestion de ressources naturelles au Nord-Cameroun*, DPGT/SODECOTON, Maroua, doc. mult.

Annexes

- Annexe 1 - Outils de formalisation des accords fonciers (département de Padéma)
- Annexe 2 - Documents de gestion locale (Cameroun)

Annexe 1 - Outils de formalisation des accords fonciers (département de Padéma)

Procès verbal de possession foncière d'un terrain à usage agro-sylvo-pastoral

Région : Commune de :

Province : Village de :

Hameau/Campement de :

L'an deux mille et le⁴⁰

Après concertation entre les parties, le levé des coordonnées géographiques des parcelles par les soins de⁴¹

et l'assemblée publique de décision le⁴²

Il a été retenu que :

- 1) la parcelle dont les références sont portées ci-dessous est possédée par⁴³ :
 - a. **à titre individuel** : M. ou Mme
 - b. **à titre collectif**⁴⁴ :
- 2) les droits qu'il/elle exerce à ce titre ont été acquis par suite de :
 - a. héritage coutumier de⁴⁵
 - b. installation coutumière par⁴⁶
 - c. autres (préciser)
- 3) le titulaire bénéficie d'un droit de jouissance permanente sur ledit terrain
 - a. localisé dans la brousse de⁴⁷
 - b. D'une superficie de⁴⁸

⁴⁰ Insérer la date de signature de l'accord

⁴¹ Indiquer l'identité de l'équipe d'appui

⁴² Indiquer la date de tenue de l'assemblée de validation

⁴³ Remplir la rubrique appropriée

⁴⁴ Droits collectifs pour les lignages, familles, groupements, associations et autres

⁴⁵ Préciser la personne dont la succession est en question

⁴⁶ Indiquer le chef coutumier ou de lignage

⁴⁷ Préciser le nom du lieudit ainsi que celui de la maîtrise foncière coutumière

⁴⁸ Indiquer la superficie en hectare

4) Coordonnées géographiques du terrain

N°	Coordonnées X	Coordonnées Y	Observations
1			
2			
3			
4			

- 5) le titulaire s'engage à respecter les dispositions de toutes les conventions locales qui seront élaborées.

Aucune contestation n'a été relevée à propos des constatations ci-dessus évoquées.

En foi de quoi, le présent procès verbal est dressé pour servir et valoir ce que de droit.

Le titulaire⁴⁹

L'organe locale de gestion foncière

L'autorité coutumière ou son représentant

Visa du maire⁵⁰

⁴⁹ Faire mention de la référence de sa pièce d'état civil.

⁵⁰ Pour donner plus de force à l'acte.

Accord de prêt de terre à usage agro-sylvo-pastoral

Région : Commune de

Province : Village de :

Hameau/Campement de :

L'an deux mille.....et le⁵¹

A la suite de l'enquête socio foncière réalisée par⁵²

Et les négociations conclues le⁵³

Il est convenu de ce qui suit :

- I. la parcelle dont les références sont indiquées ci-dessous est attribuée à titre de prêt à durée déterminée⁵⁴
 - a. pour un usage individuel : M./Mme
 - b. Pour un usage collectif⁵⁵ :
- II. Pour la durée de⁵⁶
- III. le terrain a une superficie totale de⁵⁷
- IV. Coordonnées géographiques du terrain :

N°	Coordonnées X	Coordonnées Y	Observations
1			
2			
3			
4			

- V. La parcelle est destinée aux usages suivants

.....

.....

- VI. les modalités d'exploitations sont :⁵⁸

- a. sont autorisées ce qui suit :
- b. ne sont pas autorisées les pratiques suivantes :
- c. les compensations sont les suivantes :

⁵¹ Insérer la date de signature de l'accord

⁵² Indiquer l'identité de l'équipe d'enquête

⁵³ Insérer la date des négociations et les noms des témoins

⁵⁴ Remplir la rubrique appropriée

⁵⁵ Droits collectifs pour les associations, groupements, coopératives, etc.

⁵⁶ Préciser la durée en nombre d'années

⁵⁷ Préciser la superficie en hectare

⁵⁸ Remplir la rubrique appropriée

VII. Les modalités de succession sont⁵⁹

a. Succession non autorisée

b. Modalités autorisées :

Après concertation avec l'ensemble des superficiaires, aucune contestation n'a été relevée à propos des déclarations ci-dessus. En foi de quoi, le présent procès verbal est dressé pour servir et valoir ce que de droit.

Le bénéficiaire⁶⁰

L'organe locale de gestion foncière

Le cédant

Visa du maire

⁵⁹ Remplir la rubrique appropriée

⁶⁰ Faire mention de la référence de la pièce d'état civil du bénéficiaire et du cédant

Annexe 2 - Documents de gestion locale (Cameroun)

Décret n°78/263 du 3 juillet 1978 fixant les modalités de règlement des litiges agro-pastoraux

Sous-Secteur Elevage Maroua

REPUBLIQUE UNIE DU CAMEROUN

BOUGAKARY BELLO
Ingenieur des Eaux, Forêts et Chasses

PAIX - TRAVAIL - PATRIE

SOUS-SECTEUR ELEVAGE MAROUA
22/9/78
4204

DECRET N° 78/263 DU 3 JUILLET 1978
fixant les modalités de règlement des
litiges agro-pastoraux.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU la constitution du 2 juin 1972 modifiée et complétée par la loi
N° 74/1 du 9 mai 1975 ;
VII l'ordonnance N°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier,
modifiée et complétée par celle n°77/1 du 10/2/1977 ;
VII le décret n°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de ges-
tion du Domaine National.

DECRETE :

ARTICLE 1er.- Lorsqu'elle est appelée à connaître des litiges agro-
pastoraux, la Commission consultative prévue à l'article 12 du décret
n°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du Domaine
National est composée comme suit :

Président : Le Sous-Préfet ou le Chef de District ;

Membres : - un représentant du Service des Domaines; Secré-
taire
- un représentant du Ministère de l'Agriculture;
- un représentant du Ministère de l'Elevage ;
- un représentant du Cadastre ;
- le Chef et deux notables du village intéressé ;
- un agriculteur ;
- un éleveur ou le chef des éleveurs (Ardo).

ARTICLE 2.- La Commission visée à l'article 1er ci-dessus est chargée
notamment :

- d'organiser l'espace rural en zones agricoles et en zones
d'élevage en fonction des besoins des populations et des exigences du
développement ;
- de définir les modalités d'utilisation des zones mixtes. A
cet égard, elle détermine l'époque de l'année où, compte tenu des con-
ditions climatiques et du cycle des cultures, l'agriculture et l'élevage
peuvent être pratiqués par alternance, ces zones sont insusceptibles
d'appropriation privée; les exploitants ne peuvent y posséder qu'un
droit d'usage saisonnier ;
- d'exercer un contrôle permanent sur le territoire agro-pastor-
al afin de s'assurer que les agriculteurs et les éleveurs respectent les
délimitations des zones respectives ;
- de régler les litiges agro-pastoraux ;

.../... 2

ARTICLE 3.- Les crédits devant supporter les frais de fonctionnement de la Commission susvisée sont inscrits annuellement au budget du Ministère chargé des Domaines.

ARTICLE 4.- La répartition de l'espace rural et ses modifications subséquentes doivent être homologuées par arrêté du Gouverneur territorialement compétent et portée à la connaissance du public.

ARTICLE 5.- Les délimitations doivent autant que possible tenir compte des limites naturelles. Dans le cas contraire, elles sont matérialisées par les techniciens du Cadastre, au moyen de piquets appropriés, distants de 100 m l'un de l'autre et fournis par les agriculteurs et les éleveurs concernés.

ARTICLE 6.- Dans les zones d'élevage, le déplacement du bétail d'une zone de pâturage à une autre ou vers des points d'eau, doit se faire uniquement par des couloirs de transhumance comportant une emprise de 25 mètres de part et d'autre des pistes réservées à cet effet.

ARTICLE 7.- (1) Dans les zones d'élevage, tout troupeau doit être accompagné d'un berger.

(2) Dans les zones forestières à vocation agricole, les éleveurs du petit bétail sont tenus de conserver leurs bêtes dans des enclos. Le déplacement du bétail s'y fait uniquement par la voie publique.

ARTICLE 8.- (1) En cas de litige, le Président de la Commission est saisi par la partie la plus diligente, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles, en cas d'infraction.

(2) Le Président, après avoir pris connaissance de la requête, nomme immédiatement une Sous-Commission d'enquête composée d'au moins quatre membres choisis au sein de la Commission.

(3) La Sous-Commission d'enquête dispose de trois (3) jours pour descendre sur le lieu du différend, constater éventuellement les faits, en estimer la valeur conformément au barème officiel en vigueur, entendre les parties et déposer son procès-verbal dûment signé des parties au litige.

(4) Après réception des conclusions de la Sous-Commission d'enquête, le Président inscrit le litige à l'ordre du jour de la prochaine session de la Commission dont il peut ordonner la convocation immédiate en cas d'urgence.

ARTICLE 9.- (1) La Commission ne peut délibérer qu'en présence de 2/3 au moins de ses membres.

(2) Elle se prononce par vote secret, après examen du procès-verbal de la Sous-Commission d'enquête et audition des membres. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

(3) La décision prise est consignée dans un procès-verbal signé de tous les membres présents. Ledit procès-verbal est rendu exécutoire par arrêté du Préfet territorialement compétent, et notifié aux parties au litige avec ampliations aux Ministres chargés des Domaines de l'Agriculture et de l'Elevage.

(4) La décision de la Commission est souveraine lorsque celle dernière statue sur une contestation portant sur la délimitation de l'espace rural en zones d'agriculture et en zones d'élevage ou sur l'affectation des zones mixtes.

ARTICLE 10.- Les infractions aux dispositions du présent décret sont punies conformément aux dispositions des articles 317, R368 alinéa 6, R369 alinéa 6 et R370 alinéa 12 du Code Pénal.

ARTICLE 11.- Le présent décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment les articles 14 paragraphe 1er, et 15 paragraphe 1 du décret n°76/166 du 27 août 1976 fixant les modalités de gestion du Domaine National, sera enregistré et publié au Journal Officiel en français et en anglais./.-

YAOUNDE, le 3 JUILLET 1978

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

(é) AHEADOU AHIDJO -

P.C.C.C.

MAROUA, le 28 Juillet 1978

CHIEF DU SECTEUR DE L'ELEVAGE ET
DES INDUSTRIES ANIMALES DU NORD,

- Dr. ABDOULKADIRI SOULEY -
Vétérinaire Inspecteur

PROVINCE DU NORD

DEPARTEMENT DE LA BENOUE

DELEGATION DEPARTEMENTALE DES
DOMAINES ET DES AFFAIRES FONCIERES

SERVICE DEPARTEMENTALE DES AFFAIRES
FONCIERES

REPUBLIQUE DU CAMEROUN

Paix-Travail-Patrie

*ARRETE PREFECTORAL N° 123/AP/D21/SDAF/GRA
CONSTATANT LA COMPOSITION DES MEMBRES DES
COMMISSIONS CHARGEES DU CONSTAT D'OCCUPATION ET
D'EXPLOITATION DU DOMAINE NATIONAL ET DU REGLEMENT
DES LITIGES AGRO-PASTORAUX DANS LE DEPARTEMENT DE
LA BENOUE*

**LE PREFET DU DEPARTEMENT DE LA BENOUE ;
CHEVALIER DE L'ORDRE NATIONAL DE LA VALEUR.**

Vu La constitution ;

Vu l'Ordonnance N° 74/1 du 06/07/1974 fixant le régime foncier ;

Vu le décret N° 72/349/du 24/07/1972 portant organisation administrative de la République du
Cameroun ;

Vu le Décret N° 76/165 du 27/04/1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier modifié
et complété par le décret n°2005/481 du 16 Décembre 2005 ;

Vu le Décret N° 78/263 du 03/09/1978 fixant les modalités du règlements des litiges Agro-
Pastoraux ;

Vu le Décret N° 78/485 du 09/11/1978 fixant les attributions des chefs de circonscriptions
administratives et les organismes et personnels chargés de les assister dans l'exercice de leurs
fonctions ;

Vu le Décret N° 2003 / 181 du 15 /07/2003 portant nomination de Monsieur **LELE**
LAFRIQUE TCHIOFFO DEBEN ADOUJIN en qualité de Préfet du Département de la
Bénoué ;

Vu les nécessités de service

ARRETE :

Article 1 : Sont pour compter de la date de signature du présent arrêté, nommés membres des commissions chargées du constat d'occupation et d'exploitation du domaine national et du règlement des litiges Agro-Pastoraux dans le District de Touroua, Département de la Bénoué les personnes suivantes :

I- Commission constat d'occupation et d'exploitation du Domaine National

- MM : - OUMAROU BEOKE, Chef de District de Touroua Président
 - YOUSSEUFA Daouda, Chef de Service Départemental Affaires Foncières Secrétaire
 - BRAHIM Saleh, Chef Service Départemental du Cadastre Membre
 - BOUBA Abdoulaye Chef Service Départemental de Patrimoine Membre
 - Le Lamido et ses deux Notables Membre
 - Le Représentant du Ministère dont la compétence a un rapport avec le projet Membre

II- Commission Règlement Litiges Agro-Pastoraux

- MM : - OUMAROU BEOKE, Chef de District de Touroua Président
 - YOUSSEUFA Daouda, Chef de Service Départemental Affaires Foncières Secrétaire
 - BRAHIM Saleh, Chef Service Départemental du Cadastre Membre
 - BOUBA Abdoulaye Chef Service Départemental de Patrimoine Membre
 - MOUSSA ADAMOUI, Chef de Centre Zootechnique et Vétérinaire Membre
 - ALIN MOUSTAPIA, Lamido Membre
 - Alhadji WAKILI BABA IYA, Notable Membre
 - BAH MANSOUROU, Notable Membre
 - ELIE TOUMBA, Délégué Agriculture du District Membre
 - HAMAN MOÏSE, Représentant Agriculteurs Membre
 - Alhadji IYA HAMOA, Représentant Eleveurs Membre

Article 2 : Les fonctions des membres de la commission sont gratuites.

Article 3 : Le Présent arrêté sera enregistré et communiqué par tout où besoin sera.

Garoua, le 14/04/2012

Ampliations :

- MINATD / YDE
- MINDAF / YDE
- GPN/ GRA
- DPDAF / NOR
- MEMBRES
- CHRONO

Procès-verbal établi suite à la délimitation
de la forêt agro-sylvo-pastorale de Koza II

PROVINCE DU NORD
DEPARTEMENT DE LA BENOUE
ARRONDISSEMENT DE TCHEBOA
DISTRICT DE TOUROUA
SERVICE DEPARTEMENTALE DES AFFAIRES
FONCIERES DE LA BENOUE

REPUBLIQUE DU CAMEROUN
Paix – Travail – Patrie

**PROCES-VERBAL
DE CONSTAT D'OCCUPATION ET D'EXPLOITATION DU
DOMAINE NATIONAL DANS LA REGION DE KOZA II
DISTRICT DE TOUROUA**

L'an deux mil six et le vingt sept du mois de Novembre à 11heures, la Commission chargée du règlement des litiges agro - pastoraux créée par arrêté préfectoral N° 215/AP/D21/SDAF/GRA du 29 Septembre 2006 du Préfet du département de la Bénoué, s'est réunie à l'esplanade du lawanat de Koza II, afin de statuer sur le statut de la zone du domaine nationale appelée « zone agro – sylvo – pastorale de Koza II ».

Y étaient présents :

MM :

- | | |
|--|------------|
| - Le Chef de District de Touroua ; | Président |
| - Le Chef de service départemental des Affaires Foncières de la Bénoué ; | Secrétaire |
| - Le Chef de service départemental du cadastre de la Bénoué ; | Membre |
| - Sa Majesté le lamido de Touroua | Membre |
| - Le wakili du lamidat de Touroua, 1 ^{er} notable ; | Membre |
| - Le Sarki Sanu de Touroua, 2 ^e notable ; | Membre |
| - Le Délégué de District MINADER de Touroua ; | Membre |
| - Le Chef de centre Zootechnique et vétérinaire de Touroua ; | Membre |
| - Le représentant des agriculteurs ; | Membre |

Etaient également présents le Maire de la Commune de Touroua, le responsable de la planification du Programme de Développement de l'Ouest Bénoué (PDOB) ainsi que les représentants des populations riveraines à la zone.

Après les civilités d'usage et les souhaits de bienvenue adressés aux membres de la Commission par le Président de la Commission, Monsieur Bouhari Mohamadou a présenté ensuite aux éleveurs et agriculteurs les différents membres de la Commission et a rappelé le principal point à l'ordre du jour à savoir la validation des opérations de délimitation des espaces agro – sylvo – pastoraux dans le lawanat de Koza II, District de Touroua.

Ces délimitations ont pour objectifs de protéger les ressources boisées existantes encore dans la région et de réduire les conflits récurrents entre agriculteurs et éleveurs.

Les populations riveraines à la zone de Koza II ont bénéficié de l'appui du Programme de Développement de l'Ouest Bénoué (PDOB) dans les travaux de matérialisation des limites de la zone. Cette matérialisation a été précédée par une série de négociation entre les différents villages qui a abouti à la définition des limites et des règles d'usage de la zone, règles regroupées dans une charte présentée ce jour (voir annexe).

La zone, d'une superficie de 415 ha, a été matérialisée à l'aide de bornes peintes et des indicateurs de peinture. Les coordonnées des bornes placées ont été présentées ce jour (voir annexe).

Pour un respect effectif des objectifs assignés à la zone, les populations riveraines ont pris un certains nombre de dispositions :

- Un comité de gestion de la zone a été mis en place et est principalement chargée de veiller à l'application des règles édictées dans la charte ;
- des Comités de surveillance ont été créés au niveau de chaque village pour la surveillance effective de la zone matérialisée ;
- avec l'aide du Projet la zone sera pulvérisée et un comité de 05 personnes par village va suivre une formation pour ce travail.

Les services du Cadastre et des affaires foncières ont soulevé la nécessité d'instaurer une zone tampon. Mais les populations ont répondu que cela était difficile compte tenu de l'occupation des environs de la zone, mais elle s'engageait dans la protection effective de cette zone.

Pour terminer, le chef de District a interpellé les populations qui sont les principales concernées par la zone et qui doivent tout mettre en œuvre pour une bonne gestion de la zone. Et pour ce faire, il a été fait état par la structure d'accompagnement (PDOB) :

- du renforcement des capacités du Comité de Gestion (formations)
- et de l'installation de plaques indicatrices.

La Commission, n'ayant pas enregistrée de revendications de la part des agriculteurs et des éleveurs, a validé les travaux de délimitation de la zone agro – sylvo – pastorale de Koza II.

Le Président de la Commission a levé la séance à 14 heures.

En foi de quoi, le présent procès - verbal a été établi pour servir et valoir ce que de droit.

Ont signé pour la commission:

 Le Chef de District de Touroua  BOUHARI MOHAMADOU SECRETAIRE D'ADMINISTRATION	 Le Chef du service départemental des Affaires Foncières de la Bénoué  Boufa Touroua
 Le Chef du service départemental du cadastre de la Bénoué  IBRAHIM SALEH Ingénieur des Travaux du Cadastre	Sa Majesté le lamido de Touroua  ALIMA ADAMA Lamido de TOUROUA
 Le Maire de la Commune de Touroua  Mamane Adama	Le Délégué de District MINADER de Touroua  Aminou Adama
 Le Chef de Centre Zootechnique et vétérinaire de Touroua  Abdoulaye Fikert Chef de Centre Zootechnique et vétérinaire	Le Sarki-Samou de Touroua, 1^{er} notable  Aminou Adama
Le 2^e notable BAH Mansourou  BAH Mansourou	Le représentant des Agriculteurs HAMAN Moïse  Haman Moïse

Charte de la forêt agro-sylvo-pastorale de Koza II

CHARTRE DES USAGERS DE LA ZONE AGRO – SYLVO - PASTORALE DE KOZA II par TOUROUA

Vu l'importance de concilier les activités d'agriculture et d'élevage dans l'économie du lamidat de **TOUROUA**,

Vu l'importance de l'environnement dans l'écosystème du Lamidat de **TOUROUA** ;

Vu les contraintes liées à la destruction des zones boisées et la nécessité de protéger les ressources encore disponibles,

La Commune de **TOUROUA**, avec l'appui du PDOB, a matérialisé par des bornes peintes et des indicateurs de peinture les limites d'une zone à vocation agro – sylvo - pastorale. Cette matérialisation s'est déroulée de manière consensuelle entre l'administration, la chefferie et les populations habitants autour de la zone. Il s'agit de la zone de **Koza II**.

Pour une utilisation viable, durable et non conflictuelle de cette zone une charte des usagers s'avère nécessaire.

Article 1 : De la délimitation.

La zone agro – sylvo -pastorale de Koza II (voir carte en annexe 1) d'une superficie de 415 hectares est réservée principalement pour la préservation des ressources boisées qu'elle renferme. Cependant, l'abreuvement du bétail y est toléré dans le domaine de l'élevage et la pratique de la riziculture pour les parcelles déjà mises en valeur pourra continuer pour le côté de l'agriculture.

Les limites sont matérialisées sur le terrain par des indicateurs de peinture et des bornes. Les aspects caractéristiques de ces limites sont :

- au Nord par le village Borongo Laïndé ;
- au Sud par le *hosséré Sabalbété* ;
- à l'Est par l'espace agricole Laïndé;
- à l'Ouest par les villages Koza II, Lafiari et karehi siourtiki.

Article 2 : des objectifs de la forêt galerie

Toutes les parties sont tombées d'accord sur la nécessité de préserver la zone agro – sylvo - pastorale de Koza II pour les raisons suivantes :

- 1) Préservation de certaines espèces végétales rares dans la Commune ;
- 2) Préservation du cours d'eau qui est une importante source d'approvisionnement pour les populations environnantes ;
- 3) L'utilisation durable des produits de la forêt tels que le bois, les produits végétaux non ligneux, les ressources fauniques et halieutiques.

Article 3 : Des usages

La zone soutient de nombreuses activités et fournit des produits aux populations riveraines. Mais certaines activités contribuent à détruire ou à accélérer la destruction de la forêt. Les activités et pratiques actuellement identifiées font l'objet des résolutions suivantes :

31. La collecte de bois de feu

Le ramassage du bois mort pour l'utilisation dans les ménages est autorisé dans la zone. La collecte de bois de feu pour la vente est interdite. La coupe d'arbre sur pied pour servir de bois de feu ou pour la fabrication du charbon est interdite.

32. L'utilisation de bois de service

Il est autorisé aux populations riveraines de la zone agro – sylvo - pastorale d'y prélever les perches à usage personnel pour la construction des maisons, des hangars, enclos, ...

Par contre, la coupe des perches de construction et de tuteurage à but commercial est interdite.

33. L'utilisation de bois d'œuvre

La coupe du bois pour l'artisanat (tabourets, les mortiers,...) est autorisée pour l'utilisation locale et non commerciale.

34. Le reboisement

Les populations sont autorisées (et fortement encouragées) de planter des arbres fruitiers ou d'ornement sur simple demande au service local chargé des forêts en vue de l'obtention d'une attestation de reboisement.

35. La récolte des produits végétaux non ligneux

La coupe de la paille et autres tiges, la récolte des lianes, etc. à but non lucratif sont autorisées à toutes les populations riveraines à la zone agro – sylvo - pastorale. Elles sont interdites pour un but lucratif et à toute personne ne résidant pas autour de la zone.

36. La récolte de plantes médicinales

Le prélèvement des plantes, des écorces et autres racines médicinales est autorisé dans la zone agro – sylvo - pastorale. Ce prélèvement doit se faire pour des quantités et selon les méthodes qui ne détruisent pas les plantes. Et les produits récoltés ne doivent faire l'objet d'aucun commerce.

37. La pratique de l'apiculture

L'exploitation du miel par la coupe d'arbres, l'usage du feu ou par les produits chimiques est interdit.

38. La pratique de l'agriculture

Les populations riveraines de la zone possédant des parcelles au sein de la zone avant l'adoption de cette charte peuvent continuer leur exploitation. Ces parcelles sont supposées être localisées dans les endroits marécageux dépourvus d'arbres. Les cultures pratiquées sont le riz et la patate principalement. Ces enclaves doivent être identifiées et connues de tous lors de la délimitation.

La pratique de l'agriculture entraînant forcément une destruction des ressources forestières, il est interdit de mettre en valeur de nouvelles parcelles dans la zone. Toute personne qui tente d'ouvrir d'autres blocs de culture dans la zone réservée à la forêt sera traduite devant le

comité chargé de la gestion de la zone. En fonction de la gravité des faits reproches au contrevenant, le comité pourra saisir les autorités compétentes.

L'aliénation et l'octroi de parcelles à des personnes ne résidant pas dans les villages environnant la zone sont interdits.

39. La pratique de l'élevage

Le pâturage pour les éleveurs riverains est autorisé pour un pacage temporaire. Il est interdit aux éleveurs séjournant dans la zone de pratiquer l'émondage en saison sèche.

Toute personne ne résidant pas dans la zone et qui veut y faire paître ses troupeaux à certaines périodes de l'année, ou y passer un séjour d'une durée limitée, doit en faire la demande auprès des membres du comité de gestion qui est créé. Le comité examinera la demande et tiendra compte du motif, de la durée et période de l'utilisation demandée, et aussi du nombre d'animaux dans le troupeau. Compte tenu de la superficie limitée de la zone, la priorité sera donnée aux agro-éleveurs des villages environnants.

Toute personne qui fait pâturer son troupeau sans autorisation préalable du comité de gestion sera traduite devant le comité chargé de la gestion de la zone. En fonction de la gravité des faits reproché au contrevenant, le comité pourra saisir les autorités compétentes.

310. La pratique de la pêche et de la chasse

La pêche et la chasse « traditionnelle » sont autorisées.

Toute personne ne résidant pas dans la zone et qui veut y pratiquer la chasse ou la pêche doit au préalable obtenir l'autorisation de l'administration locale chargée du contrôle des produits forestiers après approbation du Comité de gestion.

311. Les feux de brousse

La mise des feux de brousse est strictement interdite dans la zone de forêt.

Article 4 : Des usagers.

Les habitants des villages riverains de la zone disposent d'un droit d'usage et peuvent pratiquer les activités autorisées dans les conditions prescrites par cette charte. La liste des villages concernés par cette zone est indiquée en annexe 2.

Tout autre personne qui veut disposer d'un droit d'usage dans la zone doit en faire la demande auprès des membres du comité de gestion. Le comité examinera la demande et tiendra compte du motif et de la ressource disponible dans la forêt. La demande sera transmise à l'administration des forêts compétentes qui tiendra impérativement compte de l'avis du Comité de Gestion.

Article 5: des conditions d'usage.

Les habitants ayant un droit d'usage dans la zone agro – sylvo - pastorale et tout autre usager ayant obtenu un droit temporaire devront accepter les conditions prévues par la présente charte.

Article 6: du respect des limites.

Toute personne de bonne foi qui constate la disparition ou le déplacement d'une borne doit saisir le comité de gestion en vue d'ouvrir une enquête.

Au cas où il serait établi qu'une personne est responsable d'avoir déplacé une borne, elle sera traduite devant les autorités compétentes pour répondre de ses actes.

Article 7: de la commission de suivi évaluation.

Une commission de suivi évaluation de la zone de la zone est créée. Elle est composée :

- Du Chef de District ou de son représentant (président) ;
- De sa majesté le Lamido de Touroua ou de son représentant ;
- Du maire de la Commune de Touroua ;
- Du commandant de brigade de Touroua ;
- Du délégué d'arrondissement de MINEPIA ;
- Du délégué d'arrondissement de MINADER ;
- Du chef de poste MINFOF ;
- Du Sarki Saanu de Touroua ;
- Du Lawan du village Koza II ;
- Des chefs des campements mbororos : Ardo Djadjo ou Bami ;

Article 8 : du rôle de la Commission de suivi - évaluation.

Elle a pour rôle de veiller à la bonne application des règles établies. Elle se réunit deux fois par an pour examiner la situation. Toutefois elle peut tenir une réunion extraordinaire sur convocation de son président, à la demande d'au moins un tiers de ses membres, ou à la demande du président du comité de gestion de la zone.

Article 9 : des comités de suivi villageois de la zone agro – sylvo - pastorale

Un comité de suivi est mis en place dans chaque village riverain (voir annexe pour membres désignés). Les comités de suivi sont chargés de la surveillance de l'état des limites matérialisées (bornes, peinture) et du respect des règles d'usage de la zone.

Article 10 : du comité de gestion de la zone agro – sylvo - pastorale

Pour chaque session les comités de suivi désigne chacun un représentant devant assister au comité de gestion qui se réunit au niveau du village principal (Koza II). Ce comité est présidé le Maire ou son représentant. Les différentes administrations locales (MINADER, MINEPIA, MINFOF) sont invitées à participer à toutes les réunions du Comité.

En cas de problème constaté le Comité de Gestion recherche la solution appropriée sous les conseils de l'autorité administrative compétente en vue de rester en accord avec la législation. Le CG peut faire recours à l'autorité administrative ou traditionnelle ou à toute autre personne pouvant contribuer à la résolution du problème.

Le comité de gestion de la zone est renouvelé à chaque renouvellement de la charte de gestion de la zone. Cela doit se faire en principe tous les 3 ans.

Article 11 : du rôle de la mairie

La Commune est le gestionnaire de la zone reconnue officiellement par l'administration. Il lui revient de prendre toutes les dispositions nécessaires à la préservation de la zone.

Les Comités de suivi par village et le comité de gestion sont mis en place pour l'assister dans cette tâche. Le Maire est par ailleurs président du Comité de gestion.

A son tour, elle saisit la commission de suivi – évaluation ou tout autre personne qu'elle juge compétente pour la résolution du problème.

Article 12 : positionnement par rapport à la Zone d'Intérêt Cynégétique 19

Compte tenu de la situation de la zone de Koza II qui se trouve à l'intérieur de la ZIC 19, les règles d'utilisation présentes ont été définies par les populations avec l'appui du MINFOF pour rester en accord avec les objectifs de la ZIC.

Fait à Touroua, le 27 Novembre 2006

(Signatures des membres de la commission suivi - évaluation).

 LE CHEF DE DISTRICT BOUHADJOU SECRETAIRE D'ADMINISTRATION DISTRICT DE BOUHADJOU PROVINCE DE CENTRE	MINABER  DEZOBEZ-M. LAWAN DE KOZA II	Isanki Samou  Haman Adama
 Haman Adama	 TAGODA PIERRE REPRESENTANT ELEVEURS	
 Balra Iya Rep. Laide	 BAMI TCHIKOMA	
 MINEDIA  Roudang Roudang	Le CD de Touroua Adjudant Chef Major SADDU GOA OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE	

ANNEXES.

- Annexe 1 - carte de la zone de forêt.
- Annexe 2 – liste des villages concernés.
- Annexe 3 – Composition des comités de suivi villageois
- Annexe 4 – Plan de gestion



PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'OUEST BÉNOUÉ
PLAN D'AMÉNAGEMENT DE LA COMMUNE DE TOUROUA
Carte finale de la zone à vocation agro - sylvo - pastorale
de KOZA II

Mars 2006
PDOB - carte_definitive_zone_Koza_TOUROUA.wor - SK

LEGENDE:

— Bief

— Case

▼ Puits

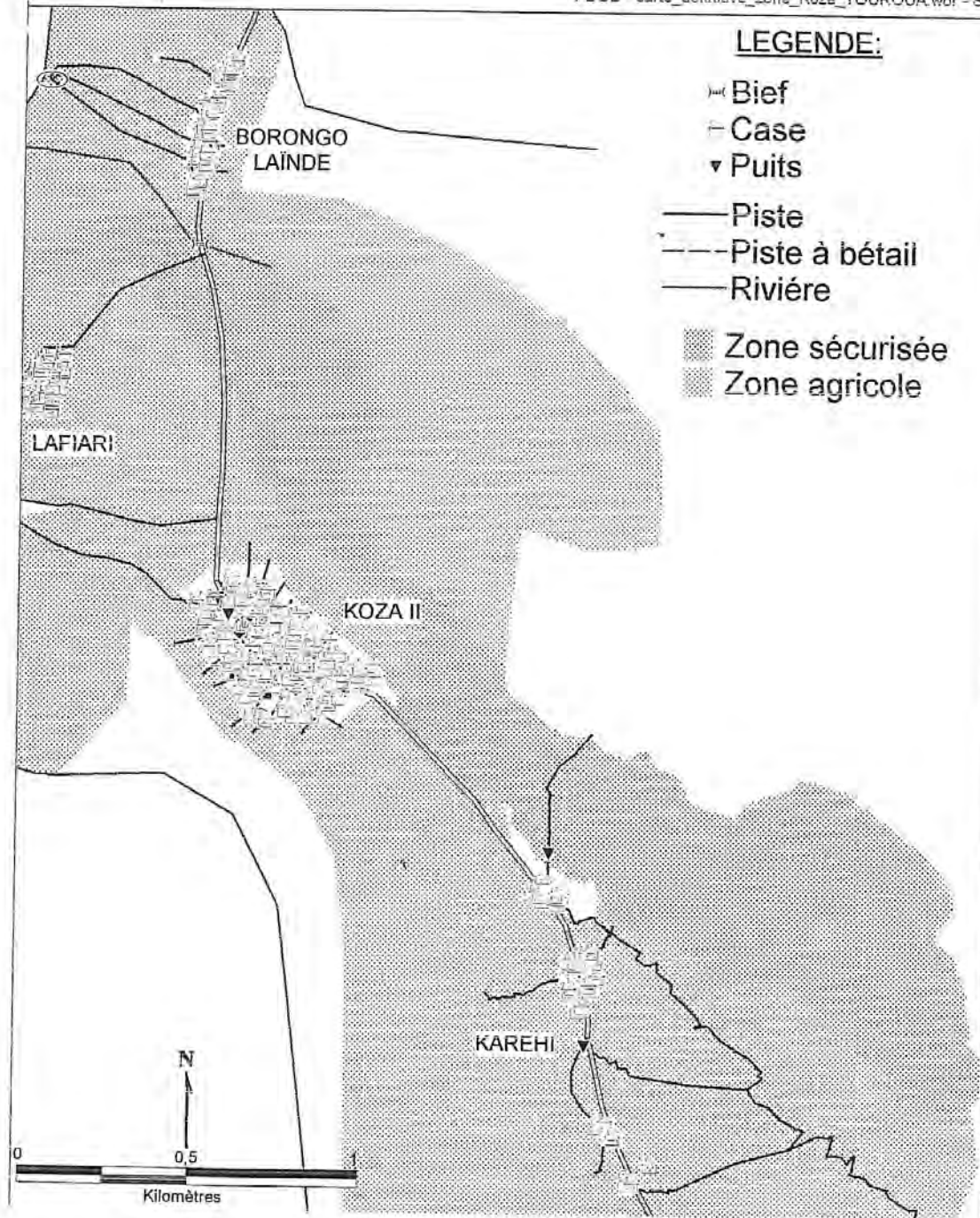
— Piste

--- Piste à bétail

— Rivière

■ Zone sécurisée

■ Zone agricole



**Annexe 2 – liste des villages gestionnaires de la zone agro – sylvo – pastorale de Koza II
et représentants lors de l'élaboration de la charte**

VILLAGE	AUTORITE		
	TRADITIONNELLE	ELEVEUR	AGRICULTEUR
1 Koza II Karehi	TCHIDEME Jean	TAGODO Pierre	BADAWAYA Pierre
2 Sioutirki	Djaouro SADOU	Ardo DJADJE TOUKOUR	MAHAMAT Beclef
3 Lafiar Borongo	SANI Mohaman	Adamou DAIDANSOU	SADJO Ali HOUNGATSOU
4 Laïndé	AMADOU Oumarou	André	Bernard

Annexe 3 – Composition des comités de suivi

VILLAGE	Membre 1	Membre 2	Membre 3
1 KOZA II KAREHI	TEKOULE Mathieu	DEDE TORO	DIDAMA David
2 SIOUTIRKI	BEGLEF	MAHAMA	IYA Bernard
3 LAFIARI BORONGO	BELLO ADAMOU	ALI SADJO	IBRAHIM ADAMOU AMADOU
4 LAINDE	MBAYE	IDI	OUSMANOU