

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 17 * novembre 2012



Labo
Citoyennetés
Comprendre pour Agir

THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
INSTITUT DE HAUTES ETUDES
INTERNATIONALES ET DU DEVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES

Comment renégocier une action publique?

Le cas de la zone pastorale de Samoroguan (province du Kéné Dougou, Burkina Faso)

Pour être effective, l'action publique doit prendre en compte la réalité sur laquelle elle veut agir, et ses évolutions. Cela suppose que les textes et les institutions qui la définissent et la soutiennent soient régulièrement (re)négociés entre les parties prenantes locales et l'administration. Mais cette négociation n'est ni spontanée ni naturelle. Cette note présente les principaux jalons de la renégociation du cahier des charges de la zone pastorale de Samoroguan (Burkina Faso), menée par une équipe d'opérateurs et de chercheurs dans le cadre du programme Negos-GRN.

L'ACTION PUBLIQUE DANS LA ZONE PASTORALE DE SAMOROGUAN

Située à l'ouest du Burkina Faso, près de la frontière malienne, la zone pastorale de Samoroguan relève du domaine aménagé de l'État. Cette région accueille des migrations agricoles anciennes, qui se sont intensifiées au début des années 1960 puis à la suite des pics de sécheresse. La zone est traversée par les couloirs de transhumance qui relient les régions sahéliennes du Mali et du Burkina Faso aux forêts ivoiriennes. Le site de Samoroguan pose donc des questions d'accueil de la mobilité et d'articulation des usages agricoles et pastoraux de l'espace.

En 1975, la Haute-Volta lance le Projet de développement de l'élevage dans l'Ouest-Volta (PEOV) avec l'appui de la Banque mondiale. Une zone pastorale de 124 500 hectares est créée à Samoroguan. Quatre ranchs collectifs regrou-

pant des campements d'éleveurs y sont aménagés. Plus des trois quarts de la zone sont situés sur le territoire de l'actuelle commune de Samoroguan.

L'ensemble vise à fournir aux éleveurs sahéliens une zone de repli et des moyens d'intensification de l'élevage au moyen du ranching. L'espace nécessaire a été négocié auprès des autorités coutumières des villages concernés. Ces dernières ont signé des accords de prêt au bénéfice de l'État pour cinquante ans. Les éleveurs font l'objet de diverses incitations pour s'installer dans la zone. En 1982, la Banque mondiale se retire du projet. Transféré sur le budget de l'État, il devient le Centre d'encadrement de la zone d'intensification de l'élevage traditionnel (Ceziét) et finit par ne compter qu'un seul agent avec peu de moyens.

UN NOUVEAU CAHIER DES CHARGES... EN DÉCALAGE MAJEUR AVEC LA RÉALITÉ

Dans la politique d'intensification de l'élevage du Burkina Faso et suite au regain d'intérêt des bailleurs de fonds pour le sujet, la Direction générale des espaces et aménagements pastoraux (DGEAP) du ministère des Ressources animales reprend les cahiers des charges de plusieurs zones pastorales. En 2009, un arrêté portant approbation d'un cahier des charges de la zone Ceziét est pris par le ministre, arrêté qui réaffirme que l'espace est à vocation pastorale et qu'aucune autre activité n'est en théorie permise.

Or, l'analyse croisée des photos satellites de la zone et du terrain révèle qu'en 2009 environ 80 % de la zone a fait l'objet de défrichements massifs. Il reste environ 20 % de massifs forestiers isolés permettant aux animaux de pâturer. Le reste du territoire est occupé par des champs, des villages, des campements d'éleveurs et des hameaux de culture.

L'application stricte du cahier des charges paraît impossible, à moins d'un coup de force volontariste que la conjoncture politique du moment rend très improbable. Par contre, agriculteurs et éleveurs sont en attente d'une clarification de la situation, qui prenne acte des réalités, tout en préservant ce qui reste d'espaces de pâturages. Un cahier des charges tenant compte des réalités du terrain peut être un bon outil pour cela, à condition que l'État soit prêt à revoir le texte récemment adopté.



RENÉGOCIER LE CAHIER DES CHARGES : CONDITIONS ET ÉTAPES

Les médiations et appuis à la négociation menées par les équipes Negos-GRN ont permis, entre 2010 et 2011, d'arriver à :

- > une affectation d'espaces au pastoralisme sur la base de l'occupation actuelle des lieux et de la négociation entre acteurs locaux ;
- > le rétablissement de la confiance des acteurs locaux avec l'administration et les services techniques ;
- > la création d'un espace de concertation dans lequel la collectivité territoriale joue un rôle de facilitateur à propos d'un aménagement de l'État.

Une analyse rétrospective de cette expérience montre que quatre conditions – dont trois dépendantes de l'équipe Negos-GRN – ont été nécessaires pour en arriver là.

Un diagnostic poussé, reflétant la réalité de la zone

Des enquêtes socio-anthropologiques approfondies ont été menées par l'équipe Negos-GRN entre 2009 et 2010. Elles font l'état des relations entre groupes stratégiques, sur la base du constat de l'occupation de l'espace donné par les photos satellites. Elles révèlent qu'une partie importante des champs défrichés le sont par anticipation pour occuper les terres, si bien qu'ils sont peu exploités ou le sont par des migrants pour des autochtones. Les agriculteurs cherchent à installer un rapport de force qui leur soit favorable et les éleveurs à faire reconnaître leurs droits au nom du statut de la zone. Les tensions autour des dégâts des champs et des empiètements sur l'espace pastoral augmentent et se politisent rapidement.

Les enquêtes rappellent qu'en 1996, sous l'impulsion de ressortissants, une partie des autochtones a cherché à expulser les pasteurs et les migrants agricoles de la zone. Confortés par un appui du service technique de l'environnement, ils ont tenté de transformer la zone pastorale en forêt classée. Cela a créé des dissensions entre les services techniques de l'environnement et ceux de l'élevage, et certains possesseurs fonciers n'ont pas soutenu ce projet. En 2010, les mêmes ressortissants et le maire inscrivent parmi les priorités du conseil communal l'installation à Samoroguanvillage des migrants agricoles vivant dans la zone pastorale. Les autorités communales visent la grandeur du chef-lieu et demandent aux étrangers d'y résider de façon à en augmenter la démographie et donc le poids politique.

Une analyse critique du cahier des charges

L'équipe entreprend une relecture critique du cahier des charges et un débat avec l'administration. Le texte présente plusieurs contradictions dont on ne donnera qu'un exemple, celui de l'interdiction de l'exploitation agricole. En zone pastorale, les activités autres que l'élevage sont en théorie interdites. Or, les articles 33, 80, 81 et 83 admettent implicitement l'existence de terres agricoles, d'activités agricoles, d'agriculteurs ou encore de zone agricole. Par exemple, l'article 83 stipule : « dans le souci de favoriser un développement harmonieux des activités pastorales et agricoles dans la zone pastorale Ceziet, les agriculteurs et les éleveurs mettent en place des commissions permanentes



© Amel Bankahla

de concertation ». Par ailleurs, l'équipe souligne que les moyens matériels et humains dont dispose l'administration pour appliquer le cahier des charges sont faibles (un seul agent en place dans la zone) et il manque plusieurs instruments pour le rendre effectif : les commissions d'attribution, d'évaluation de la mise en valeur et de retrait des parcelles n'ont pas été créées, l'imprimé de demande de parcelle n'est pas disponible...

Enfin, l'équipe constate que le cahier des charges inclut les bases de sa renégociation puisque l'article 102 donne la possibilité pour l'État de modifier tout ou partie de ses clauses, éventuellement sur demande des populations locales.

L'organisation d'espaces institutionnalisés de débat, l'existence d'un tiers médiateur

Les résultats des enquêtes ont été utilisés pour alimenter le dialogue avec la DGEAP, au cours d'une série de rencontres. Les résultats ont également été présentés lors d'un Groupe d'apprentissage mutuel (Gam)¹ national. Ce Gam a permis de faire prendre conscience à une audience élargie de l'ampleur des décalages entre les réalités de terrain et les propositions du cahier des charges.

Après avoir obtenu l'aval de la DGEAP, l'équipe Negos-GRN a développé une opération pilote de concertation du ranch n° 3 de la zone pastorale². Le contenu du cahier des charges a été mis en débat dans les huit villages du ranch et au chef-lieu de commune. Il s'agissait de recueillir le point de vue des habitants sur l'occupation et l'affectation de l'espace.

1. Moment de débat bisannuel proposé par le programme Negos-GRN aux échelles nationale (ministères et partenaires techniques et financiers concernés par le programme) et communale (ministères, élus locaux, populations).

2. Faute de temps pour étendre l'opération à l'ensemble des ranchs.



© Bénédicte Hermelin

Les concertations villageoises ont réuni les agriculteurs et éleveurs. Le dispositif d'animation a privilégié le débat, à partir de croquis pour permettre aux participants de rapporter les discussions aux situations de terrain. Il a cherché à éviter les monopoles dans les prises de parole et les effets de hiérarchie entre groupes d'acteurs. Les constats sur l'occupation de l'espace n'ont pas posé véritablement problème. En revanche, les débats sur la sauvegarde et l'extension des zones actuelles de pâture et sur le clivage agriculteurs/éleveurs ont été vifs et ont nécessité plusieurs concertations. C'est le constat, poussé par l'équipe d'animation, que les deux activités sont conduites par tous, qui a permis d'obtenir la reconnaissance par les agriculteurs que des pâtures, des pistes et des points d'eau doivent être conservés. Les propositions ont été notées sur la carte, pendant les séances, afin de les rendre plus visibles et plus concrètes. Les résultats des concertations villageoises ont été agrégés dans une carte qui a été présentée lors d'un Gam communal. Il s'agissait de débattre des informations qu'elle contenait pour les amender et les valider. C'est lors de ce Gam que le maire, auparavant partisan de l'application stricte du cahier des charges, devient favorable à une application concertée. Les résultats du Gam communal sont ensuite re-débattus dans tous les villages du ranch.

Trois séances de concertation par village et trois Gam communaux ont été nécessaires pour qu'un consensus soit trouvé sur l'occupation et l'affectation de la zone pastorale, qui vaudra proposition des populations pour modifier le cahier des charges.

Durant cette phase de concertation locale qui s'est étendue sur une période de 12 mois, l'équipe Negos-GRN a rencontré régulièrement la DGEAP pour partager les avancées sur le terrain. Chaque année, les activités ont été présentées

à l'occasion d'un Gam national pour créer les conditions d'une validation publique de la démarche. Négocier le droit d'ouvrir le débat à l'échelle locale, mettre les acteurs locaux en situation de débattre et de faire leurs propositions, organiser les aller et retour entre échelles et entre acteurs, ont été les grandes étapes d'un processus, qui a demandé de mettre en place des instances institutionnalisées de débat, et de jouer un rôle d'intermédiation entre espaces locaux et instances nationales. N'ayant pas d'intérêt direct dans le résultat des négociations, s'appuyant sur une bonne connaissance des acteurs et des enjeux, l'équipe Negos-GRN a pu jouer un rôle de tiers médiateur.

Une conjoncture politique favorable

La DGEAP a rapidement accepté le principe d'une renégociation du cahier des charges. Mais le passage à l'action a été fortement conditionné par l'attitude du gouvernement burkinabè en général. Celle-ci n'est pas particulièrement favorable lorsque l'équipe Negos-GRN entame le processus mi-2010. Les choses changent à partir de février 2011, car une crise de gouvernance de grande ampleur éclate dans le pays, que les autorités nationales cherchent à apaiser en supprimant les risques de tension dans tous les domaines. En avril 2011, un nouveau ministre des ressources animales entre en fonction et c'est sous son impulsion que l'ensemble de la dynamique de renégociation sera rendue possible. ★

**Peter Hochet (LC, IRD, EHESS)
et Jean-Pierre Jacob (IHEID, Genève)**

peter.hochet@ird.fr

jean-pierre.jacob@graduateinstitute.ch

**Rellecteurs : Vincent Basserrie (Hub rural)
et Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)**



Implications pour les politiques

Face au constat de l'inadaptation des textes aux réalités, une renégociation est possible, pour redéfinir une action publique plus pertinente et plus partagée, entre État et acteurs locaux. Le cas de la zone pastorale de Samoroguan montre que cela demande de susciter et d'animer un dispositif structuré de débat, à différentes échelles, permettant de faire émerger et valider les nouvelles propositions.

Le dispositif s'est fondé sur :

- > un diagnostic empirique de l'histoire, des institutions et des pratiques des acteurs locaux relatifs à la zone pastorale depuis sa création à 2010 ;
- > une analyse juridique et sociologique des potentialités et des contraintes du cahier des charges originel ;
- > l'existence d'un tiers médiateur, l'équipe Negos-GRN, capable d'alimenter le débat public sur la zone auprès d'audiences de diverses natures (réunions avec la DGEAP, forum national, forum communal, concertations villageoises) et de faire le lien entre les acteurs locaux et l'administration.

En outre, l'expérience a bénéficié d'une volonté politique d'apaisement du climat social, suite à la crise politique de grande ampleur qu'a connue le Burkina Faso à partir de février 2011.

Pour en savoir plus

- ★ ARNALDI DI BALME L., GUISSOU C., HOCHET P., KONSEIGA R., 2010, *Réduire l'incertitude. De la stabilisation des règles de gestion des ressources pastorales et foncières à Padéma et Samoroguan (Burkina Faso). Rapport de recherche Negos-GRN.* Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés / Gret, 143 p. <http://www.foncier-developpement.fr/vie-des-reseaux/negos-grn>
- ★ LAVIGNE DELVILLE P., 2008, *À la recherche du chaînon manquant. Construire des articulations entre recherche en sciences sociales et pratiques du développement*, Coopérer aujourd'hui n° 59, Gret, 22 p. <http://www.gret.org/publication/a-la-recherche-du-chainon-manquant/>
- ★ NELEN J., TRAORÉ N., OUATTARA M., 2004, *De la colonisation du vide à la concertation sur le plein : Réglementation de l'exploitation d'une zone pastorale à Samoroguan, Burkina Faso.* Drylands Issue Paper n° 129, IIED, 56 p. <http://pubs.iied.org/search.php?k=Drylands>

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gret), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

