



La construction d'un dispositif de gouvernance territoriale pour la gestion des ressources naturelles : Le cas de la charte foncière locale de Koumbia

Mohamadoun A. Diallo, Eric Vall, Innocent Bayala

► To cite this version:

Mohamadoun A. Diallo, Eric Vall, Innocent Bayala. La construction d'un dispositif de gouvernance territoriale pour la gestion des ressources naturelles : Le cas de la charte foncière locale de Koumbia. Vall E., Andrieu N., Chia E., Nacro H B. Partenariat, modélisation, expérimentations : quelles leçons pour la conception de l'innovation et l'intensification écologique ?, Nov 2011, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso. Cirad, 6 p., 2012, Colloques. <hal-00719024>

HAL Id: hal-00719024

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00719024>

Submitted on 18 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La construction d'un dispositif de gouvernance territoriale pour la gestion des ressources naturelles : Le cas de la charte foncière locale de Koumbia

Mohamadoun A. DIALLO*, Eric VALL**, Innocent BAYALA*

*CIRDES, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso

**CIRAD, UMR Selmet, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso
CIRAD, UMR Selmet, F-34398 Montpellier, France

Résumé — La construction d'un dispositif de gouvernance territoriale pour la gestion des ressources naturelles : Le cas de charte foncière locale de Koumbia. La question de la dégradation des ressources naturelles (RN) se pose partout dans les systèmes agropastoraux sub-sahariens. La zone cotonnière de l'Ouest du Burkina Faso est au cœur de cette problématique. Aujourd'hui avec le processus de décentralisation mis en œuvre par l'Etat, de nouvelles collectivités rurales ont été installées avec la charge de gérer eux même les RN de leur territoire. L'Etat leur propose comme outil de gestion de RN des chartes foncières adaptée à leur contexte locale. Les acteurs (utilisateurs et gestionnaires des RN) impliqués sont multiples et il se pose la question de comment les organiser dans une démarche participative efficace. L'objectif de cet article est de caractériser les formes d'organisation des acteurs et leurs rôles aux différentes phases du processus d'élaboration de cet outil de gouvernance territoriale. Pour réaliser ce travail, nous sommes intéressés à une étude de cas sur le processus d'élaboration de la charte foncière locale de la commune rurale de Koumbia dans la province du Tuy (Burkina Faso). Nous avons caractérisé les différentes phases clés de la démarche, et pour chaque phase, nous avons décrit les formes d'organisation mises en place et leur rôle dans l'élaboration de la charte. Trois phases ont été identifiées : phase exploratoire, phase de rédaction de la charte et phase d'application. Durant la phase exploratoire, des cadres de concertation transitoires ont été mis en place pour faire un état des lieux participatif et identifier les propositions de solutions en matière de gestion des RN. Durant la phase de rédaction, un cadre de concertation ad hoc a permis d'affiner les propositions de règle identifier à la première phase et proposer un projet de charte qui a été adopté par le conseil municipal. La troisième phase à consister à mettre en place les commissions instituées pour l'application de la charte. Nous avons ainsi montré qu'il est nécessaire d'organiser les acteurs aux différentes échelles territoriales, orchestrer leurs interventions aux moments clés du processus et évoluer au final vers des formes partenariales instituées de gouvernance territoriale.

Introduction

Les territoires agropastoraux de la zone cotonnière de l'Ouest du BF ont connu des changements notables au cours des trois dernières décennies (Augusseau *et al.*, 2000). Après les sécheresses des années 1970 qui ont sévi dans la partie septentrionale du pays, plusieurs vagues de populations ont migré vers ces territoires à la recherche de terres agricoles et de pâturages. Le principal moteur des changements a été l'augmentation de la population a quasiment triplé (Vall *et al.*, 2006). La croissance démographique s'est accompagnée d'une augmentation des défriches pour l'agriculture, d'une augmentation du cheptel herbivore et enfin d'une exploitation de type minier des ressources naturelles conduisant à leur dégradation et à la fragilisation des écosystèmes (Dugué *et al.*, 2004).

Dans le passé, les règles locales définies par les sociétés autochtones permettaient de contrôler l'accès et l'usage des ressources naturelles (Dongmo, 2009). Ces règles coutumières assuraient la régulation de l'action de l'homme sur les ressources et préservaient de ce fait la stabilité des écosystèmes. Elles ont fait

leur preuve tant que la pression humaine n'avait pas atteint le seuil actuel.

Au niveau institutionnel, l'Etat qui a pendant longtemps été le principal garant de la préservation des ressources naturelles, dispose de Textes et Lois pour assurer leur gestion durable. Il s'agit d'un ensemble de législations spéciales (code forestier, code de l'environnement, Loi d'orientation relative au pastoralisme, etc.) auxquelles s'ajoutent les conventions régionales et internationales ratifiées par les différents pays. A l'échelle des territoires villageois, l'application stricte de ces textes législatifs s'est souvent confrontée à de nombreuses difficultés d'ordre pratique. Du fait qu'elles ne tiennent pas compte des contraintes spécifiques locales, certaines législations ont du mal à être respectées par les populations.

Depuis 2006, à travers le processus de décentralisation, l'Etat a mis en place de nouvelles communes rurales et récemment avec la Loi 034 portant régime foncier rural, l'opportunité est offerte à ces communes rurales de prendre en main la gestion de leurs ressources naturelles par l'élaboration de chartes foncières mieux adaptées à leurs problématiques locales. Ces chartes foncières locales déterminent à une échelle bien définie les règles particulières relatives à la bonne gestion des ressources naturelles.

Koumbia est l'une de ces nouvelles communes rurales. Elle est située au cœur de la zone cotonnière ouest et compte 14 villages et plusieurs hameaux de culture. Elle couvre une superficie de 1 358 km² dont 30 % sont occupés par des forêts classées (forêt classée de la Mou, forêt classée de Kapo, forêt classée des Bambous). L'agriculture et l'élevage constituent les deux principales activités de la population. En trois décennies cette population a été multipliée par trois, avec pour corollaire l'augmentation des superficies défrichées (plus de 50 % de la surface du territoire). Le manque de terres arables pour de nouvelles défriches a conduit à l'occupation des berges des cours d'eau et à leur dégradation. L'élevage a également connu un essor particulier. Du fait de l'expansion des cultures, les éleveurs sont confrontés à la réduction et à la déstructuration de leurs espaces pastoraux traditionnels. La pauvreté et la pression démographique (environ 40 habitants/km²) a engendré des effets négatifs sur l'environnement (déboisements, dégradation des terres et des cours d'eau) et des conflits entre les différents acteurs sur l'utilisation desdites ressources naturelles.

L'accès aux ressources clés (terres agricoles, pâturages, points d'eau, ressources forestières, halieutiques et fauniques) est devenu un enjeu majeur pour chacun des acteurs qui les exploitent et la question de leur gestion durable se pose aujourd'hui de façon pressante. Elle doit impliquer une pluralité d'acteurs avec des intérêts divergents et des conceptions également diverses sur la bonne gestion de ces ressources (Lahaye, 1999).

Dans ce contexte, il est indispensable que les règles de gestion de ces ressources soient débattues, réajustées, et validées par les groupes d'acteurs afin de bénéficier d'une véritable légitimité locale. Cette légitimité concerne également les institutions locales qui exercent un mandat public de gestion des ressources communes. En 2008, un projet communal qui consiste en l'élaboration d'une charte foncière locale a donc été initié à Koumbia. Il s'agit de définir de nouvelles règles d'accès et d'usage des ressources naturelles adaptées au contexte local, conformes au cadre défini par la législation, mais également équitables pour les différents groupes d'acteurs. Pour que l'égalité d'accès et d'usage soit respectée, l'ensemble des utilisateurs et des garants de la gestion des ressources naturelles doivent être impliqués dans le processus d'élaboration de ces règles.

La question centrale que nous nous posons dans ce travail est celle de l'organisation de la diversité d'acteurs autour de l'élaboration de la charte foncière locale. Comment impliquer et organiser l'ensemble des acteurs de la commune dans l'élaboration de règles collectives pour une bonne gestion des ressources naturelles ?

Pour traiter cette question, nous nous proposons dans cet article d'identifier les principales phases du processus d'élaboration de la charte et caractériser pour chaque phase l'organisation du partenariat et le rôle des acteurs.

Méthodologie

A partir d'une étude de cas sur l'élaboration de la charte foncière locale de la commune rurale de Koumbia nous allons illustrer l'évolution du partenariat à travers les différentes formes d'organisations mise en place et leur rôle tout au long du processus.

Il s'agit d'un long processus fondamentalement basé sur la négociation perpétuelle entre acteurs à

différentes étapes mais aussi des niveaux d'échelle différents. Deux niveaux d'échelle sont à distinguer : le niveau village et le niveau communal.

Nous allons ainsi caractériser les différentes étapes qui ont marqué cette démarche en nous focalisant principalement sur le mode d'organisation des acteurs et leur rôle.

On peut les distinguer en 3 principaux groupes d'acteurs. Le groupe le plus important de part sa représentativité et son action sur les ressources naturelles est celui des usagers. Il s'agit essentiellement de la population locale, constituée d'une grande diversité de catégories socioprofessionnelles souvent organisés en groupements (groupements de producteurs de coton, groupements d'éleveurs, groupements villageois de gestion des forêts...) avec des attentes et des modes de gestion des ressources diverses. Sur le plan institutionnel on a d'une part, les différentes administrations déconcentrées à l'échelle de la province et du département. Il s'agit des services techniques de l'Etat chargés de l'environnement et du cadre de vie, de l'agriculture et de l'élevage. D'autre part on a les élus locaux et les conseils villageois de développement (CVD) qui sont mandatés par la population pour assurer le développement local et qui sont dotés d'une base juridique claire. Enfin on a le groupe des opérateurs privés qui exploitent les ressources naturelles à des fins économiques. Dans le cas de Koumbia il s'agit essentiellement d'une concession de chasse qui exploite la forêt classée de la Mou.

Résultats et discussion

L'élaboration de la charte foncière locale : un processus participatif

La démarche d'élaboration de la charte. Dans la démarche d'élaboration de la charte foncière locale de la commune rurale de Koumbia nous avons identifié 3 phases : phase exploratoire, phase de rédaction de la charte et phase d'application

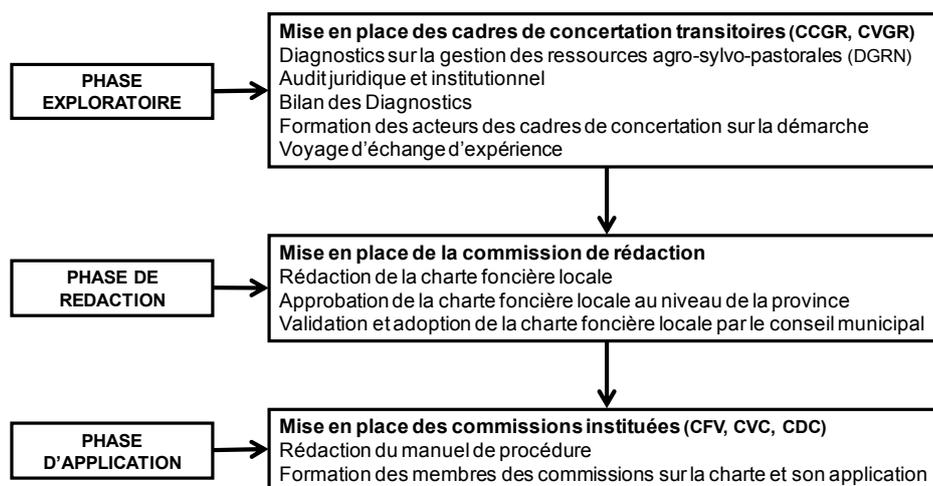


Figure 1. Démarche générale d'élaboration de la charte foncière locale de Koumbia.

La phase exploratoire : identification de la problématique commune

C'est la phase initiale du processus. Il s'agit au cours de cette phase, d'intéresser l'ensemble des acteurs présents dans la commune au projet de charte foncière en suscitant leur réflexion sur l'état actuel des ressources naturelles, sur les possibilités d'actions collectives pour faire face au problème et enfin sur l'identification de la ou les questions que va traiter la charte foncière locale. Elle comporte 4 grandes étapes :

- mise en place de cadres de concertation ;
- réalisation de diagnostics portant sur les ressources naturelles et leurs modalités de gestion ;
- bilan des diagnostics et identification des questions à traiter dans la charte foncière ;
- renforcement des capacités des acteurs à travers une formation et un voyage d'échange d'expérience.

Deux types de cadres de concertation transitoires ont été mis en place pour faire l'état des lieux participatif sur les ressources naturelles et identifier les propositions de solutions aux problèmes en matière de gestion des RN.

Au niveau village, des cadres de concertation organisés autour des Conseils villageois de développement (CVD) et regroupant les chefs coutumiers chargés du foncier, les représentants des organisations de producteurs (Groupements de producteurs de coton, Groupements d'éleveurs, Groupements de gestion des forêts), les représentants des différentes couches sociales (hommes, femmes, jeunes...) ont permis de façon concertée de faire les diagnostics agrosylvopastoraux. Dans chacun des 14 villages de la commune, les problèmes liés à la gestion des ressources ont ainsi été caractérisés avec les usagers des dites ressources, et des solutions aux problèmes ont été proposées (Diallo, 2009b). Ces dispositifs transitoires mis en place au niveau village ont été appelés cadre de concertation villageois de gestion des ressources naturelles (CVGR). En organisant les CVGR autour du CVD on s'assurait de mobiliser une grande partie de population dans la démarche. Les CVD à elles seules ne nous paraissaient pas capable d'assurer cet objectif. Elles étaient pour la plupart assez récentes (moins de 2 années d'existence) sans expérience et souvent leur mandat n'étaient pas connu des populations qui ne se sentaient pas forcément concernées par les actions du CVD.

A l'échelle de la commune, le cadre de concertation est organisé autour de la collectivité locale (mairie) et réunit les services déconcentrés de l'Etat (préfecture), les services techniques (agriculture, élevage et environnement), les service de la sécurité territoriale (gendarmerie), les représentants des 14 cadres de concertation villageois (4 représentants par cadre de concertation villageois) les organisations des producteurs au niveau départemental, la chambre régionale de l'agriculture, les différents projets et ONG intervenants dans le développement (Figure 2). Ce dispositif appelé cadre de concertation communal de gestion des ressources naturelles (CCGR) a eu pour rôle au cours de cette phase de définir à partir des résultats issus des diagnostics agro-sylvo-pastoraux les questions sur lesquelles ont porté la charte foncière locale. Les représentants des 14 CVGR étaient chargés d'assurer le relais entre la population à la base et l'instance de décision au niveau communal. A chaque fois que le CCGR se réunissait, les grandes conclusions étaient restituées au niveau des CVGR et les attentes des villages rapportées au niveau du CCGR. Grâce à cette forme d'organisation les CVGR assuraient toujours leur participation après l'étape importante des diagnostics qui ont été essentiellement été faites avec eux.

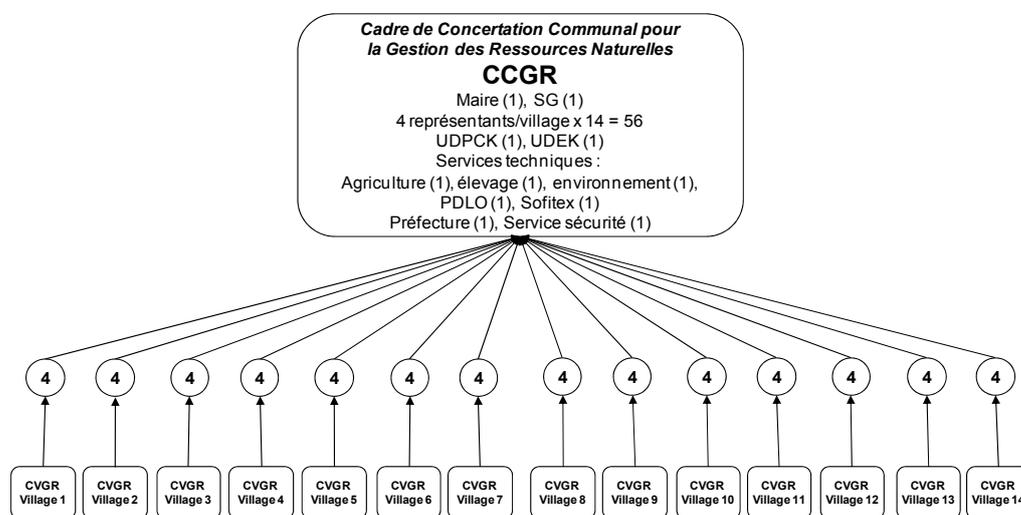


Figure 2. Organisation du cadre de concertation communal pour la gestion des ressources naturelles.

La phase de rédaction de la charte foncière locale

Elle a démarré après le bilan des diagnostics agro-sylvo-pastoraux qui s'est fait lors de l'atelier diagnostic / plan d'action (Diallo, 2009c). Elle comporte également quatre grandes étapes :

- mise en place de la commission ad hoc de rédaction du projet de charte foncière locale ;
- rédaction du projet de charte foncière locale ;
- approbation de la charte locale au niveau de la province ;
- validation et adoption de la charte foncière locale par le conseil municipal.

Une commission ad hoc (commission de rédaction de la charte) a été mise en place par arrêté du maire de la commune et sur proposition du CCGR. L'arrêté du maire qui a été pris pour définir sa composition et ses attributions lui confère un caractère officiel et une légitimité (base légale) pour œuvrer pour la commune entière. Sa principale tâche a été de rédiger un avant projet de charte à partir des propositions de règles qui ont été déjà identifiées lors de la première phase. De part la finesse du travail qu'elle doit effectuer, cette commission est plus restreinte (21 membres) comparée au CCGR qui compte 67 personnes. Ces membres proviennent pour la majorité du CCGR et sont donc impliqués dans le processus depuis le début, auxquelles s'ajoutent des personnes ressources pour leurs connaissances sur les us et coutumes locaux et leur implication dans le développement de la commune.

La charte foncière est un acte réglementaire. A ce titre, elle ne saurait contredire une norme supérieure (arrêté ministériel, décret, loi, traités internationaux, constitution). La commission ad hoc a bénéficié lors de ses travaux de l'appui d'un expert juriste qui a consisté en une lecture minutieuse du travail de la commission de rédaction et en sa mise en cohérence avec les dispositions légales nationales et internationales.

Le projet de charte foncière locale proposé par cette commission a ensuite subi plusieurs étapes de validation avant son adoption par le conseil municipal seule instance habilitée à le faire (Loi 034). La première validation a été celle du CCGR après les travaux de la commission ad hoc. Ensuite, il a été présenté au niveau des CVGR pour amendement par la population des 14 villages. Le CCGR lors d'une seconde rencontre a pu intégrer les amendements issus des restitutions au niveau des CVGR et valider le projet de charte au niveau communal. Après cette étape le projet de charte a été soumis à un second amendement au niveau de la province qui est une échelle administrative plus élevée. Cet amendement qui a un caractère plus institutionnel, a été réalisé par les autorités de la province (Haut commissariat, directions provinciales de l'environnement, de l'agriculture, de l'élevage) en présence de quelques acteurs clés qui ont participé à la rédaction de la charte. C'est la troisième étape de validation du projet de charte. Cette étape lui a permis de passer le cap de contrôle de légalité. C'est seulement une fois ces étapes consolidées que le conseil municipal a délibéré, validé et adopté la charte foncière locale de la commune au cours d'une assemblée extraordinaire. Dès qu'elle a été adoptée par le conseil municipal, la charte est normalement en application.

A chaque étape les acteurs impliqués ont fait des propositions qui ont été discutées et intégrées à la charte en vue de sa consolidation. Ainsi progressivement elle a acquis une légitimité grandissante auprès d'un nombre d'acteurs croissant.

La phase d'application de la charte foncière locale

C'est la dernière phase du processus mais aussi l'une des plus délicates car le respect des règles sur le terrain traduira le succès final de la démarche. Pour cela il faut un dispositif efficace pour assurer le suivi de la charte et régler les conflits qui peuvent naître de l'application de ces règles.

Des commissions instituées par l'Etat ont été mises en place en remplacement des CVGR et des CCGR dont le mandat se terminait au moment de l'adoption de la charte foncière locale par le conseil municipal. Il s'agit principalement des commissions foncières villageoises (CFV) qui sont des sous commissions spécialisées des CVD. Leur composition et attributions sont définies par décret pris par l'Etat. Les CFV sont principalement chargées de faire respecter la charte au niveau des villages de la commune.

Dans le cas de Koumbia, en plus des commissions foncières villageoises deux autres formes d'organisation ont été mises en place pour faire face aux conflits qui peuvent naître de l'application de la charte. Contrairement aux commissions foncières villageoises, ces commissions spécifiques ne sont pas imposées par l'Etat, leur mise en place est facultative. Il s'agit :

- des commissions villageoises de conciliation (CVC) ;
- de la commission départementale de conciliation (CDC).

Elles sont organisées à l'échelle des villages et de la commune et sont inspirées des commissions de règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs prévues par l'arrêté conjoint entre les différents ministères chargés de l'environnement et du cadre de vie, de l'agriculture, de l'élevage, de l'administration territoriale...

L'appui à l'application de la charte s'est traduit par la réalisation d'une session de formation au bénéfice des membres de ces commissions et la mise à leur disposition d'un manuel de procédure décrivant les différents organes et outils à leur disposition pour assurer leur travail.

Conclusion

L'objectif de ce papier était de caractériser les formes d'organisation des acteurs et leurs rôles aux différentes phases du processus d'élaboration d'un outil de gestion des RN qui est la charte foncière locale. Nous avons montré que le processus peut être caractérisé en trois phases chacune d'elles nécessitant l'organisation de la concertation entre une pluralité d'acteurs à deux échelles spatiales différentes (village et commune) qui sont aussi des échelles de décision différentes.

Durant la phase exploratoire, des cadres de concertation transitoires ont été mis en place pour faire un état des lieux participatif, identifier les propositions de solutions en matière de gestion des RN et enfin prendre des décisions sur les questions à traiter dans la charte. Le diagnostic participatif qui a été fait à l'échelle des villages s'est fortement reposé sur l'implication des acteurs au niveau des CVGR. Les décisions portant sur le contenu de la charte

Durant la phase de rédaction, une commission de rédaction ad hoc a travaillé sur les propositions de règle pré-identifier à la première phase et proposer un projet de charte qui a été adopté par le conseil municipal.

La troisième phase a consisté à mettre en place les commissions instituées pour l'application de la charte.

Bibliographie

AUGUSSEAU X., LIEHOUN E., KARA A., 2000. Evolution de l'organisation agraire dans deux terroirs d'accueil de migrants du Sud ouest du Burkina Faso : un même processus dans l'actuel front pionnier ? In Centre national pour la recherche scientifique et technique (CNRST), éd. Forum national de la recherche scientifique et des innovations technologiques. Ouagadougou : CNRST, 2000.

Diallo M. A., 2009b. Rapport général des diagnostics sur la gestion des ressources agro-sylvo-pastorales de la commune de Koumbia. Document de travail Activité 6, CIRDES/URPAN/Projet Fertipartenaires.

Diallo M. A., 2009c. Elaboration d'une convention locale de gestion des ressources agro-sylvo-pastorales dans la commune de Koumbia (Province du Tuy) : Rapport de l'Atelier Diagnostic/Plan d'action. Document de travail Activité 6, CIRDES/URPAN/Projet Fertipartenaires.

DONGMO A.L., 2009. Territoires, troupeaux et biomasses : enjeux de gestion pour un usage durable des ressources au Nord-Cameroun. Paris, France, AgroParisTech, PhD, 275 p.

DUGUE P., VALL É., LECOMTE P., KLEIN H-D., ROLLIN D., 2004. Evolution des relations entre l'agriculture et l'élevage dans les savanes d'Afrique de l'Ouest et du Centre : un nouveau cadre d'analyse pour améliorer les modes d'intervention et favoriser les processus d'innovations. OCL Vol 11 N°4/5 Juillet octobre 2004. 268-276.

LAHAYE N., 1999. Gouvernance territoriale et espace d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial. Ecole-chercheur Economie Spatiale et Régionale 8, 9, 10 décembre 1999 – Le Croisic 24 p.

VALL E., 2009. Diversité, pratiques agropastorales, relations d'échanges et de conflits, productivité et sécurité alimentaire dans les exploitations agropastorales de la province du Tuy (Burkina Faso). Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, Projet Fertipartenaires, 53 p.

VALL., DUGUE P., BLANCHARD M., 2006. Le tissage des relations agriculture-élevage au fil du coton, 1990-2005, Cahiers Agriculture, 15 (1) : 72-79.