

Innovation et découpage territorial.
Enjeux politiques autour
de la délimitation administrative
des communes rurales (Burkina Faso)

On peut considérer la mise en place d'un nouveau découpage administratif et politique du territoire de l'État comme une innovation majeure par rapport aux modes de découpage territorial en vigueur antérieurement. Le redécoupage administratif du territoire national est donc un acte politique qui représente, pour l'anthropologue, un événement du plus haut intérêt. En effet, tout territoire politique de quelque extension qu'il soit constitue un espace de pouvoirs où se déploient différentes formes d'autorités qui s'exercent à l'intérieur de ses frontières. À la suite d'une telle réforme, l'anthropologue peut s'attendre à ce que les autorités des anciennes unités politiques locales mises en cause par ces innovation administratives ne se laissent pas si facilement destituer et réagissent d'une manière ou d'une autre par la mise en œuvre de stratégies conservatoires.

C'est ainsi qu'il y a une dizaine d'années, en 1983, a été mise en place au Burkina Faso une importante réforme territoriale qui impliquait de nouveaux découpages administratifs des provinces et des départements du territoire. Il s'agissait, dans ce cas, d'une innovation en matière de gestion administrative et d'organisation politique du territoire.

LES NOUVEAUX DÉCOUPAGES ADMINISTRATIFS

1. En 1990, un grand projet national (UP1 Zorgo) gérait les programmes de développement agricole et d'aménagement des infrastructures de cette province. Les agronomes, confrontés à un problème de refus de participation paysanne dans certains secteurs de départements, n'avaient demandé d'identifier les raisons de ce « blocage ». Certains éléments de cet article ont été en partie exposés précédemment (BOUJU, 1991).

Si l'on considère, par exemple, le cas de la province du Ganzourgo (BOUJU et BRAND, 1989), le découpage administratif a été réalisé en plusieurs étapes : il y eut d'abord la création de la province avec cinq puis sept départements dirigés par des préfets. Ensuite, progressivement, de nouvelles communes et de nouveaux villages administratifs ont été créés.

La première phase de mon enquête¹ avait permis de constater que, pour la plupart, les frontières des sept départements de la province se superposaient à celles des territoires historiques des chefferies mossi et donc à celles des maîtrises de terre qui s'y trouvaient incluses ; sauf en trois endroits, qui se sont justement révélés être les zones ayant refusé le « Contrat de développement villageois » proposé par le projet de développement UP1 Zorgo. Cette innovation administrative intro-

duisit localement une discontinuité historico-politique² qui révéla des disjonctions d'intérêts importantes et engendra des fractures sociales graves. On a pu ainsi constater qu'un ou plusieurs quartiers d'une même entité socio-historique paysanne, *tênga*³ (*tênsé* au pluriel), se trouvaient, du fait des nouveaux découpages, appartenir à des départements différents et donc relever d'autorités préfectorales différentes. Cela a eu pour conséquence d'engendrer localement des tensions sociales et politiques graves au sein des *tênsé*.

2. On peut imaginer, sans trop forcer le trait, que l'objectif d'une telle innovation politique fut probablement de provoquer cette discontinuité historico-politique. En effet, à l'époque, dans cette province du Burkina Faso, la réalité du pouvoir politique

STRATÉGIES À GÉOGRAPHIE VARIABLE

Ces conflits locaux sont apparus à la suite des stratégies particulières et souvent contradictoires mises en œuvre par les autorités des quartiers affectés par ces nouveaux découpages. En effet, beaucoup ont su jouer habilement de leur ambivalence statutaire pour manipuler leurs différentes autorités de tutelle (chefferies précoloniales mossi et nouvelles préfectures révolutionnaires); en particulier, en matière de réquisition pour cotiser, se mobiliser ou participer à des travaux locaux d'intérêt commun. Par exemple, quand la chefferie coutumière ou les Comités révolutionnaires (CR) villageois de leur *tinga* tentaient de les mobiliser, les habitants du quartier de « l'autre » département disaient qu'ils avaient déjà participé dans le cadre des activités révolutionnaires de leur « nouveau » département et qu'il était hors de question de participer deux fois! Bien sûr, quand les autorités du « nouveau département » les sollicitaient, ils tenaient le discours inverse. Pour les *tênsé* concernés, les nouveaux découpages départementaux se traduisaient par une multilocalisation des autorités politiques de tutelle. Cette multiplication des allégeances a favorisé la mise en œuvre astucieuse de stratégies d'autonomisation et d'émancipation politique vis-à-vis des différentes autorités, tant coutumières que révolutionnaires. Les stratégies des chefs de familles et de quartiers sont en grande partie déterminées par les positions sociales relatives d'autorité ou de subordination qu'ils occupent dans un certain nombre de groupes sociaux et de champs politiques ou économiques; mais elles sont aussi déterminées en partie par la qualité des rapports qu'ils entretiennent avec leurs divers groupes d'appartenance (famille, ethnie, syndicat, parti politique, association religieuse, régionale...). Les pratiques des acteurs sociaux sont le produit d'un compromis tactique entre plusieurs rationalités (statutaires, familiales, sociales, politiques, économiques, religieuses...). On retrouve d'ailleurs ces mêmes stratégies d'autonomie et d'émancipation politique dans un autre cadre d'innovations administratives qui concernaient cette fois l'organisa-

local se trouvait par différents biais (en particulier, par une stratégie « d'entrisme » dans la structure récente des Comités révolutionnaires villageois) très largement entre les mains de la chefferie mossi.

3. Cette unité socio-géographique est couramment désignée comme « village » par l'administration et les programmes et projets de développement. Il s'agit, en fait, de plusieurs quartiers, parfois éloignés les uns des autres de plusieurs kilomètres, et dont chacun abrite un peuplement lignager homogène. Tous ces quartiers sont subordonnés à l'un d'entre eux qui héberge le pouvoir coutumier détenu historiquement par la chefferie mossi.

tion interne des sept départements de la province du Ganzourgou. Dans ce cadre, on a assisté à un redécoupage communal qui a constitué, à l'époque, une sérieuse source de conflits locaux. Ces redécoupages portaient en effet sur le démembrement ou le remembrement de communes existantes. Une des procédures consistait en l'agrégation de « villages » entiers (*tênsé* qui étaient auparavant autonomes et administrativement reconnus comme tels) comme simples secteurs des communes rurales nouvellement créées⁴. Cette intégration par agrégation involontaire signifiait, pour le village agrégé comme « secteur », que sa capacité de négociation et de décision autonome vis-à-vis des autorités administratives départementales (mais surtout vis-à-vis des projets de développement) disparaissait au profit de l'autorité communale supérieure dont ne faisaient pas partie, bien sûr, les autorités du secteur nouvellement incorporé. On conçoit aisément que cette perte de pouvoir ne fut pas acceptée de bonne grâce par les autorités des nouveaux secteurs ainsi agrégés. Pour elles, la privation majeure portait sur le fait de ne plus pouvoir négocier directement avec les responsables de projet de développement qui allaient s'implanter localement. Il faut bien comprendre que ce pouvoir local de négociation avec des intervenants extérieurs constituait, par la capacité d'influence qu'il conférait aux autorités locales, une source potentielle de profits autant matériels que symboliques.

Au même niveau communal, mais à l'inverse du processus précédent, l'administration décida de reconnaître officiellement comme « nouveau village administratif » d'anciens quartiers⁵ qui n'étaient chacun qu'une simple composante d'un *tênga*. Cette reconnaissance administrative pouvait être obtenue à partir du moment où la population d'un quartier avait atteint un certain seuil démographique. Encore fallait-il que les autorités du quartier en fassent la demande expresse auprès de l'administration territoriale.

Cette démarche administrative effectuée par certains quartiers⁶ a mis en évidence l'existence, ancienne, de tensions sociales qu'elle a cristallisées entre ces quartiers et le quartier de la chefferie d'un même *tênga*. Il ne faut pas être grand clerc en effet pour comprendre que cette demande exprime clairement la volonté d'indépendance d'un quartier historiquement dépendant et un tel acte constitue, en termes traditionnels, un acte d'insoumission et d'insubordination grave vis-à-vis de la chefferie traditionnelle. En second lieu, l'accès d'un simple quartier au statut moderne de village administratif avait comme conséquence directe la délimitation sous contrôle étatique des frontières du « nouveau village ». Bien évidemment, cela constituait pour la chefferie coutumière du *tênga* concerné un véritable crime de lèse-majesté ; la sécession d'une partie de son territoire historique était une véritable atteinte à sa souveraineté⁷ : ce

4. C'est le cas de la commune de Mogtedo (reconnue préfecture du département du même nom en 1987), dont six des actuels secteurs communaux étaient d'anciens villages autonomes. C'est aussi le cas de la commune de Zorgo (chef-lieu de la province), qui en tant que commune a absorbé comme nouveaux secteurs communaux six anciens villages autonomes ; et de la commune de Meguet (préfecture de département), qui a ainsi absorbé trois anciens villages.

5. *saka* (sg.) / *saksé* (pl.). Le quartier abrite souvent les maisons (*yiri*) d'un même lignage (*biudu*).

6. Ce qui représentait, en 1987, quatorze nouveaux villages pour l'ensemble de la province.

7. Il est d'ailleurs très probable, que c'était là, au moins en partie, l'un des objectifs de l'administration révolutionnaire.

qui auparavant n'était qu'un quartier parmi d'autres soumis au quartier de la chefferie devenait ainsi un nouveau village indépendant! Mais qu'on ne se méprenne pas, dans la plupart des cas, cette émancipation vis-à-vis de la tutelle politique coutumière est moins un acte politique qu'une tentative de garder et de gérer à son propre profit des ressources microlocales rémunératrices.

Parmi celles-ci, les plus importantes en termes d'enjeux économiques sont les retenues d'eau aménagées en amont des barrages construits sur les marigots. Ces enjeux sont certes d'ordre microlocal, mais leur importance est réelle puisqu'ils sont, pour une grande part, à l'origine des confrontations de pouvoirs qui se déroulent discrètement mais fermement entre ceux (que ce soient les premiers occupants ou les gens de la chefferie) qui estiment détenir un droit éminent sur ces espaces, qui peuvent se révéler fort rentables en termes économiques.

ENJEUX ÉCONOMIQUES ET DROIT FONCIER

Pour comprendre l'importance de ces enjeux économiques, il faut connaître les tactiques du jeu socio-politique local qui permettent de jouer des règles et de gagner les enjeux. Assez rapidement, la tactique qui consistait à manipuler les modes collectifs et individuels d'appropriation du sol et les modes d'accès à la terre nous est apparue comme déterminante. L'enquête a donc été orientée vers le recueil systématique des modes de désignation, d'occupation et de contrôle des espaces territoriaux dans la province.

Les fondements des droits fonciers

Les toponymies que nous avons recueillies ont mis en évidence des catégories fines mais qui restent, à cause de leur polysémie, porteuses d'ambiguïté. Les catégories vernaculaires découpent, dénomment et objectivent différentes dimensions sociales, économiques, politiques ou symboliques d'un même espace géographique. Ces dimensions sont l'objet d'un processus de socialisation qui se manifeste par des formes d'appropriations renvoyant à différents principes de légitimité. Après d'autres (BOUTILLIER, 1964), nous avons pu vérifier la manifestation de ces différents principes tels qu'ils s'expriment dans les fondements des droits collectifs d'appropriation du sol (BOUJU et BRAND, 1989; BOUJU, 1990).

Le premier principe qui émerge est celui de l'autochtonie. C'est dans ce domaine qu'apparaissent les catégories les plus subtiles du découpage de la réalité spatiale. La qualité d'autochtone, *têng-n-biga* (pl. *têng-n-bisi*), « enfant de la terre », renvoie à la notion de « terre nourricière », *tên-peelêm*. Selon les croyances, celle-ci est censée avoir engendré l'ancêtre des autochtones (nommé Têng-n-pusri) qui, arrivé au terme de sa vie, est rentré de lui-même dans le sein de sa « terre-mère ». Toutes les déclarations rapportent qu'à l'origine, le sol (« la peau de la terre ») était la propriété exclusive des autochtones qui sont les maîtres de *tên-tom*, « la poussière de la terre ». À ce propos, les notables descendants d'autochtones signalent l'éminence de leur droit sur le sol en s'asseyant directement dans la poussière. Le concept vernaculaire de *tên-peelêm* (« blancheur de la poussière du tenga ») désigne cette dimension religieuse d'une forme historique de territorialité qui se réalise encore aujourd'hui, à travers les libations et sacrifices de fertilité qui sont offerts à l'autel de la terre (*tên-kugri*, « la pierre du tenga ») par le maître de terre (*têng-soba*, « possesseur du tenga ») qui en a la charge rituelle. La notion de *tên-peelêm* exprime une conception centripète de la territorialité (BOUJU et BRAND, 1989) où l'espace apparaît comme structuré à partir d'un centre matérialisé par le site de l'autel de fondation (*tên-kugri*). La structuration symbolique est la plus forte au centre rituel et son influence décroît régulièrement au fur et à mesure que l'on s'en éloigne. C'est l'extension maximum du « rayonnement » de l'autel de fondation qui détermine la limite d'une maîtrise de terre. Cette limite n'institue pas de frontière (au sens géopolitique du terme), mais ouvre sur des « marches » où se manifestent d'autres influences, où l'on entre progressivement dans le champ de rayonnement d'un autre autel de la terre, celui d'un *tên-peelêm* voisin. Cette représentation de l'espace territorial qui implique une notion de limite floue n'est pas exclusive : elle accepte la superposition d'autres conceptions, plus politiques et délimitées, de la territorialité. Mais surtout, elle autorise toutes sortes d'imbrications et de chevauchements « à la limite » qui contribuent, localement, à complexifier les situations foncières.

Un autre principe important du fondement des droits fonciers est celui de la conquête. L'installation définitive des conquérants en un lieu du *tên-peelêm* qui deviendra le quartier de la chefferie se fit soit par attribution volontaire des autochtones, soit par réquisition forcée d'un endroit par les chefs, *nakombsé*. Historiquement, cet acte de conquête est au fondement de la conception politique du territoire, *soolêm*⁸ (« la possession »), qui s'est imposée et superposée au territoire rituel des autochtones, et à l'intérieur de laquelle une chefferie politique exerce son autorité. Ces deux sources historiques du droit d'occupation du sol fondent en légitimité le principe d'occupation

8. *Soolêm*, de *so*, « avoir la propriété de... » et *lê* (*m*), suffixe indicateur de substantif. Ce terme désigne l'étendue des limites coutumières à l'intérieur desquelles un responsable, *naaba* ou *têngsoba*, exerce son autorité.

immémoriale d'un lieu par un groupe (*yaabramb-ziga*)⁹, en lui conférant la qualité de premier ou d'ancien occupant.

Pourtant, il semble bien, au regard des palabres interminables en la matière, que la hiérarchisation de ces différents droits n'est pas clairement établie par la coutume. En effet, le droit des conquérants mossi sur «la terre» est, aujourd'hui encore, l'objet de déclarations (de la part des descendants des autochtones bien sûr!) qui tentent de limiter son champ de légitimité. On entend ainsi: «Le chef est responsable du pays mais il n'a pas la propriété du terroir»; ou encore: «Le chef dispose des gens mais non de leurs terrains», à quoi la chefferie mossi répond inévitablement par un proverbe du genre de celui-ci: «Le crapaud et le contenu de son ventre appartiennent au serpent», que l'on peut interpréter de la manière suivante: «Si la terre appartient aux autochtones et si les autochtones appartiennent à la chefferie, alors la terre appartient aussi à la chefferie!».

Ces controverses locales qui mettent en cause la légitimité des chefs descendants des «gens du pouvoir» à contrôler aussi le sol qui est «normalement» la propriété des descendants «des gens de la terre» ne sont pas des querelles d'un autre âge. Elles expriment au contraire les tensions sociales très actuelles qui se nouent autour des enjeux fonciers locaux; chaque partie essayant de revendiquer une source de légitimité (la plus ancienne possible) parmi les moins contestables localement. À cet égard, tout le monde, ou presque, semble s'accorder sur la légitimité d'un ordre fondé sur la préséance selon le rang d'antériorité dans l'occupation d'un même lieu de l'espace géographique. Ce principe permet dans certaines situations politiques ou rituelles de s'organiser en classant les responsables locaux selon un ordre de préséance acceptable par tous. Tandis que dans de nombreuses autres situations, il permet d'établir la prééminence indiscutable des gens descendant des fondateurs (chefferies et autochtones), par rapport aux gens habitant des quartiers d'origine plus récente.

À ces droits historiquement fondés, il faut ajouter les droits de culture qui sont des droits d'usage distincts des précédents¹⁰ et qui ont été établis plus ou moins récemment et plus ou moins temporairement (Bouju, 1990).

Il en est ainsi de la notion de «champ» cultivé, *puugo*, qui ne concerne que la surface du sol; de *têngaongo*, «la peau de la terre»¹¹, qui peut être l'objet d'un droit d'usage temporaire ou permanent n'incluant pas nécessairement «le terrain»; de *ziga*¹², qui supporte le champ et qui peut, en tant que substrat, faire l'objet d'une appropriation différente. Pour ce qui concerne le «domaine ou le terroir lignager», *boud-ziga*, il est lui-même inclus dans ce que je conviendrai d'appeler le

9. Des «ancêtres» *yaabramba*. le «terrain, lieu, endroit», *ziga*. Ce terme sert à désigner l'endroit dont quelqu'un peut disposer pour s'installer et cultiver; *ziga* désigne la propriété foncière des familles de cultivateurs dont il constitue le principal moyen de subsistance.

10. En effet, les droits précédents renvoient à la notion de «propriété», *n'zo*, tandis que les droits de culture renvoient à la notion de «prêt de terre», *pingré*, qui se présente comme une délégation plus ou moins temporaire de droit d'usage du sol.

11. Cette expression désigne la partie matérielle exploitable d'un terrain, de *ten*, radical de *tenga* «terre» + *gaongo*, «peau, écorce».

12. *ziga* (pl. *zisi*). «lieu, endroit, terrain». Ce terme désigne l'espace dont un chef de famille dispose pour l'installation de sa maison et de ses champs.

« village-espace cultivé », *tinga*, à son tour inclus dans l'espace sacré de la « terre nourricière », *tên-peleêm*, qui relève du territoire d'un « commandement », *soolêm*, de la chefferie mossi inclus dans un département d'une province. Ces différents types de droits se superposent et s'imbriquent les uns dans les autres puisqu'ils s'exercent sur le même lieu de l'espace géographique. On conçoit donc aisément que ce « feuilletage » juridique s'accommode mal de la logique économique d'exploitation commerciale du sol qui tend aujourd'hui à s'imposer de manière exclusive dans les périphéries urbaines ou dans les zones d'exploitation maraîchères. Cette situation renforce les dysfonctions précédentes (cf. *supra*) et la convergence de l'ensemble des facteurs nourrit en permanence et depuis longtemps (BOUTILLIER, 1964) des stratégies de manipulation des droits fonciers coutumiers ou modernes.

LES ENJEUX LOCAUX

Si l'on met en relation la multiplicité des formes de contrôle social de la terre (que nous venons d'exposer) avec la dispersion dans l'espace départemental des centres de décision compétents pour chacune d'elles, on imagine sans difficulté l'enjeu de pouvoir local que représente la procédure administrative du traçage des limites villageoises. Chaque autorité locale détenant, à un titre ou à un autre, des droits collectifs sur la terre du *tênga* cherche à participer à la délimitation administrative du nouveau village et, par ce biais, à s'imposer auprès de l'administration territoriale révolutionnaire comme conseiller et décideur pour ce qui concerne les questions foncières locales.

Encore une fois, l'objectif visé est en rapport avec la politique micro-locale : puisque la coutume n'a pas prévu d'établir un classement hiérarchique ni un quelconque ordre de prééminence entre les différents droits et formes d'appropriations historiques sur le sol, les parties prenantes entrent en concurrence et cherchent, par tous les moyens, à s'imposer et par là même à faire légitimer par l'administration territoriale leur prééminence sur les autres prétendants. Ces stratégies des acteurs locaux sont le produit d'un compromis entre plusieurs rationalités (OLIVIER DE SARDAN, 1990). Ainsi que nous venons de le voir, elles sont très largement déterminées par les positions sociales d'autorité ou de subordination qu'ils occupent dans un certain nombre de champs sociaux, politiques ou économiques, mais aussi par le type de rapport entretenu avec les autres membres

de leurs groupes d'appartenance locaux (famille, ethnie, catégorie sociale, parti politique, association religieuse...).

J'ai montré (BOUJU, 1991) que les litiges et les conflits fonciers qui existent dans cette région tenaient, entre autres, à l'inadaptation du mode d'exploitation et de tenure face à la raréfaction des terres cultivables. Cette « rareté » est la conséquence de l'action conjuguée de plusieurs facteurs délétères, dont : l'augmentation importante des densités de la population mossi en milieu rural ; le dérèglement durable de la pluviométrie régionale depuis vingt ans ; la dégradation accélérée des sols, consécutive au déboisement excessif et au raccourcissement de la durée des jachères. En 1964 déjà, Boutillier constatait la précarité croissante de la tenure foncière : un nombre toujours plus important de cultivateurs étaient alors contraints d'avoir recours à l'emprunt d'une ou de plusieurs parcelles pour pouvoir subsister. Si on met en rapport la dégradation permanente des conditions de tenure avec les récentes innovations administratives qui tentent d'appliquer les mesures de la Réforme agraire et foncière¹³, on ne s'étonnera plus d'apprendre qu'il existe, dans certaines provinces, de graves tensions entre les « nouveaux villages administratifs » et les quartiers de leur ancien *tênga* et, dans d'autres provinces, des affrontements entre « autochtones » et « immigrants » qui ont déjà conduit dans un passé récent, et à plusieurs reprises, à des batailles rangées conduisant à mort d'homme.

Quoi qu'il en fût des objectifs réels du gouvernement burkinabé dans la conduite de cette réforme territoriale, celle-ci a eu pour effet direct d'exacerber les tensions et conflits fonciers, ouverts ou latents, qui préexistaient dans les provinces. Les problèmes de frontières entre départements ou entre communes, secteurs et villages administratifs expriment l'acuité des conflits d'intérêts existant entre différents pôles et à différents niveaux du pouvoir politique local. En particulier, ceux qui existaient entre les chefferies historiques ou coutumières locales et les autorités révolutionnaires villageoise ou départementales ; ou encore, entre le quartier d'une chefferie « patronne » et ses quartiers historiquement dépendants, peuplés de « clients » qui ont profité de l'opportunité occasionnée par la mise en place des réformes pour s'engager dans des stratégies d'émancipation politique vis-à-vis des autorités coutumières. Leur objectif est d'aboutir à une autonomie définitive qui leur permettrait de négocier par eux-mêmes et pour eux-mêmes l'implantation des programmes locaux de développement. Plus fondamentalement, j'ai essayé de montrer ici que la notion de « découpage » administratif impliquant le traçage des « limites de terroir villageois » était, conçue comme telle, une innovation incompatible avec la représentation paysanne du territoire, qui le conçoit d'autant plus fermement centré sur le lieu de

13. Réforme qui s'avère pourtant absolument nécessaire.

fondation qu'il devait rester très ouvert sur ses «marches» afin de permettre, avec le temps, l'expansion sans limite des champs, mais aussi des gens qui les cultivent.

Références bibliographiques

BOUJU (J.), 1990 — *Analyse ethno-sociologique des trames foncières dans les départements de Banb, Kain, Koumbri et Sollé*. Rapport final, vol. 1, *Synthèse et Généralités*, 31 p.

BOUJU (J.). 1991 — «Pouvoirs et légitimités sur le contrôle de l'espace rural. L'exemple du Ganzourgou (Burkina Faso)». In Olivier de Sardan (J.-P.), Paquot (E.), dir. : *D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs*. Paris, Gret/ministère de la Coopération et du Développement : 60-70.

BOUJU (J.), BRAND (R.), 1989 — *Analyse socio-anthropologique des trames foncières dans la province du Ganzourgou. Aménagement des Vallées des Voltas*. Projet UP1- Zorgo, tomes 1 et 2, 8 fasc., 12 cartes, 520 p.

BOUTILLIER (J. L.), 1964 — *Les structures foncières en Haute-Volta*. Ifan, Études Voltaïques, nouvelle Série, Mémoire 5, 206 p.

OLIVIER DE SARDAN (J. P.), 1990 — «Sociétés et Développement». In Fassin (D.), Jaffré (Y.), coord. : *Sociétés, Santé et Développement*. Paris, Universités Francophones, Ellipses/Aupelf, coll. Médecine tropicale : 28-37.