

Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso

Philippe Lavigne Delville, Daniel Thieba

▶ **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville, Daniel Thieba. Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, 2015, 1, pp.213-236. 10.3917/parti.011.0213 . ird-01168338

HAL Id: ird-01168338
https://ird.hal.science/ird-01168338

Submitted on 25 Jun 2015

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.

Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso
La Politique nationale de sécurisation foncière

Philippe Lavigne Delville et Daniel Thieba

A paraître dans *Participations* n°11/2015-1

Introduction[1]

Partie intégrante de « l'impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) qui caractérise l'action publique contemporaine, la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques est censée démocratiser l'intervention des autorités publiques et améliorer son efficacité, dans un contexte de crise de légitimité et de baisse de moyens. L'Afrique subsaharienne connaît elle aussi une telle injonction à la participation aux politiques publiques. Cette dernière y a cependant une histoire spécifique : la participation des populations aux projets de développement est partie intégrante du « populisme bureaucratique » qui structure les interventions étatiques depuis les débuts de la colonisation (Chauveau et Lavigne Delville, 2013) ; hégémonique depuis les années 1980, elle deviendrait même « une nouvelle tyrannie » (Cooke et Kothari, 2001). La participation aux politiques publiques émerge quant à elle au début des années 2000 : à la recherche d'une relégitimation de l'aide, les institutions internationales veulent adosser leurs stratégies à des politiques nationales définies par les États en concertation avec leur société civile (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2002). Sous l'impulsion des bailleurs de fonds, les séminaires et ateliers rassemblant selon des modalités variées acteurs étatiques, experts et représentants de « la société civile »[2] se sont multipliés, et ont rapidement été intégrés dans les stratégies d'instrumentalisation de l'aide internationale (Lavigne Delville et Abdelkader, 2010).

Ce paradigme a été fortement critiqué : la volonté « d'associer » une « société civile » aux contours flous, largement dépendante de l'aide traduirait une stratégie de légitimation des politiques néo-libérales (Hearn, 2001) et de contournement des institutions démocratiques comme les parlements (Cissoko et Toure, 2005) ; les modalités de cette participation posent problème sur le plan de la sélection des participants (représentativité, cooptation par le pouvoir), de l'organisation des débats (mainmise de l'administration, cadrage préalable du débat, documents transmis tardivement, absence de contrôle des participants sur les conclusions) (idem). Dès lors, les effets en termes de pertinence des politiques et de démocratisation de l'action publique sont au mieux mitigés.

---

[1] Cet article est issu du projet de recherche ANR APPI *Production et institutionnalisation de l'action publique* en Afrique. Il résulte d'un dialogue entre un sociologue consultant qui a fait partie de l'équipe d'experts ayant conduit le processus et a mené une enquête par questionnaire et entretiens auprès de participants, pendant et après le Forum national (Thieba, 2010) et un chercheur socio-anthropologue spécialiste des politiques foncières et de la participation en Afrique. Nous remercions vivement Vincent Basserie, Clémence Bédu, Peter Hochet, Jean-Pierre Jacob, Saïdou Sanou ainsi que les deux relecteurs anonymes.

[2] Sur le débat relatif à la notion de société civile en Afrique et le caractère normatif des références à « la société civile » dans l'aide internationale, voir Jean-François Bayart (1986), Réné Otayek (2009).

Les initiatives participatives dans les pays industrialisés connaissent aussi de multiples biais par rapport aux normes d'un débat public inclusif, fondé sur une argumentation rationnelle et visant l'intérêt général. Mais les logiques instrumentales et les techniques visant à maîtriser « le risque politique qu'instaure de la participation » (Blondiaux, 2008, p. 75) sont particulièrement fréquentes en Afrique subsaharienne, dans un contexte politico-institutionnel d'Etats oscillant entre régimes autoritaires et jeunes démocraties, fortement dépendants de l'aide internationale, où les bailleurs de fonds s'immiscent profondément dans la définition des politiques sectorielles (Whitfield, 2009) : la démocratisation est au mieux récente, le clivage entre les « cadres »[3] et la population est fort, la légitimité de la parole des populations est diversement acquise au sein de l'administration, bailleurs de fonds et ONG internationales construisent les problèmes en fonction de leurs solutions (Ferguson, 1990 ; Naudet, 1999), la presse n'est guère un lieu de publicisation des problèmes publics, les mouvements sociaux sont globalement faibles et largement dépendants de l'aide internationale (Pommerolle, 2010).

Pourtant, comme dans les pays industrialisés, on ne peut considérer que tous les processus participatifs en Afrique relèvent nécessairement de la pure instrumentalisation (Lavigne Delville, 2011). Là aussi, les processus et leur signification politique varient « en fonction des des contextes sociopolitiques, des dispositifs mis en place et des dynamiques à l'œuvre » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p. 295) : à côté de processus largement instrumentaux, des « artisans de la participation » (Carrel, 2007, p. 109) cherchent avec plus ou moins de succès à ouvrir le débat et à réduire les asymétries de relations entre parties prenantes. Là aussi, s'intéresser à l'ensemble des débats, controverses et contestations qui ont scandé chaque processus « conduit à une appréciation beaucoup plus nuancée des effets du débat » (Barthe, 2002, p. 84).

Les analyses sur la participation en Afrique oscillent entre reprise sans distance de l'idéal participatif, et dénonciation sans toujours de nuances des rapports de domination en jeu dans l'aide et de la participation comme instrument du néo-libéralisme. La recherche en sciences sociale a finalement plus critiqué les applications naïves ou instrumentales de la participation qu'analysé de façon fine les jeux d'acteurs, les résistances et contournements, les effets d'imposition ou de déplacements de cadrage suscité à l'occasion de processus participatifs relativement ouverts. Rares sont les recherches fondées sur des analyses empiriques solides et qui, tout en prenant acte des logiques d'instrumentalisation par l'aide et de l'économie politique de l'exclusion, interrogent la diversité des expériences de participation et de leur signification politique, analysent les processus et leurs effets sociaux (Lavigne Delville, 2011).

Nous inspirant de la sociologie politique des politiques publiques et de la sociologie de la participation, nous analyserons dans cet article le processus d'élaboration de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, au Burkina Faso, et en particulier les phases de concertation et de débat qui l'ont scandé[4]. A travers ce cas, nous nous demanderons si, et dans quelle mesure, en Afrique, « les procédures novatrices, participatives et délibératives de fabrication des politiques sont démocratiques et effectives » (Papadopoulos et Warin, 2007a). En choisissant un cas relativement exemplaire à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest et portant sur un thème à forts enjeux politiques, nous souhaitons contribuer à la réflexion sur les

[3] Ce terme regroupe dans les conceptions locales les acteurs ayant une formation scolaire, travaillant dans l'administration ou exerçant un travail de bureau.

[4] Les termes de participation, concertation, délibération, négociation sont polysémiques (Touzard, 2006 ; Beuret, 2012 ; Blondiaux, 2008). Nous prenons à ce stade concertation et débat au sens large, pour qualifier les espaces où des acteurs hétérogènes débattent sur des analyses, cherchent à faire valoir des positions et à élaborer des propositions. Nous tenterons plus bas de préciser la nature des interactions aux différentes étapes.

conditions de possibilité et les effets des processus concertés/délibératifs d'élaboration de politiques publiques en Afrique. Cherchant à articuler contextualisation de la participation, analyse des processus participatifs et étude de leurs effets, trop souvent traités de façon séparée dans les recherches (Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012), nous analyserons l'élaboration de cette politique sous un double angle. Celui de ses conditions socio-politiques de possibilité, d'une part, en le situant dans l'histoire des débats sur les politiques foncières dans le pays. Celui des modalités d'organisation et d'animation du débat et de leurs impacts sur le contenu de la réforme, d'autre part, que nous discuterons à l'aune des questionnements sur le débat public et les processus participatifs/délibératifs (Brugidou, Jobert et Dubien, 2007; Papadopoulos et Warin, 2007a; Simard et Fourniau, 2007).

Entre reconnaissance des droits fonciers paysans et promotion de l'agrobusiness, la formulation de la politique

Portant sur un enjeu « pouvoir, richesse et sens » (Shipton et Goheen, 1992), partie intégrante de la construction de l'État (Boone, 2007), posant la question de la pluralité des normes et des institutions dans les sociétés africaines (Lund, 2001), les politiques foncières sont un lieu privilégié d'observation des processus de production des politiques publiques (Lavigne Delville, 2010, p. 467). En Afrique, la libéralisation de l'économie et la dénonciation de l'arbitraire de l'intervention de l'État sur les terres ont suscité dans les années 1980 une mise en cause de son monopole foncier, conservé après les Indépendances, au nom de deux visions divergentes : pour les uns, la formalisation de droits de propriété privée est une condition pour stimuler l'investissement et permettre un décollage économique[5]. Pour les autres, une telle politique conduirait à déstructurer les sociétés rurales à un coût social élevé pour des bénéfices discutables ; l'enjeu est au contraire de protéger les droits fonciers locaux des abus de pouvoir de l'administration et de renforcer leur capacité avérée d'adaptation aux changements techniques et économiques.

La Réorganisation agraire et foncière : de l'affirmation du monopole étatique à la reconnaissance de droits privés

Promulguée au premier anniversaire de la prise de pouvoir de Thomas Sankara, en août 1984, la Réorganisation agraire et foncière (RAF) était un instrument de mobilisation de la terre par l'État à fins d'aménagement (Tallet, 2009) autour d'un Domaine foncier national. En milieu rural, elle avait pour objectif de transformer les rapports fonciers coutumiers et de favoriser l'accès à la terre à ceux qui la travaillent (Tallet, 1989). Très partiellement appliquée, elle a surtout servi d'outil dans les rapports de force entre administration et pouvoirs coutumiers, en particulier pour les aménagements et l'installation des migrants. Deux révisions du texte, en 1991 et 1996, ont transformé son orientation dans un sens plus libéral. La première traduit le changement de régime, la réhabilitation des pouvoirs coutumiers et une timide ouverture vers la propriété privée : c'est la fin officielle de la période révolutionnaire après le coup d'État de Baise Compaoré en 1987 (appelé « rectification »). La seconde a entre autres créé le Procès-verbal (PV) de palabre, qui rend possible la formalisation de « cessions de terre » en zones rurales non aménagées et a en pratique facilité l'achat de terres par les classes moyennes urbaines (Jacob, 2007, p. 237).

Pour autant, faute de reconnaître les droits fonciers locaux, la RAF ne peut traiter des problèmes d'insécurité foncière et de conflits en zones coutumières et laisse les autorités publiques juridiquement démunies face aux problèmes qui leur sont soumis, les laissant agir selon leur propre sensibilité ou arbitraire (Mathieu, 1996). L'État n'a pas d'outils pour réguler

[5] Voir Jean-Philippe Platteau (1996), Ambreena Manji (2006).

les transactions foncières marchandes qui se développent, en particulier à l'ouest du pays (Paré, 2001). Les tensions entre autochtones et migrants s'accentuent là où l'État a historiquement favorisé les dynamiques migratoires. Le PV de palabre ne résout pas l'ambigüité sur le contenu des cessions et n'évite pas les manipulations par les acteurs urbains, qui négocient un droit d'usage avec les détenteurs coutumiers et se font ensuite attribuer par l'État des titres de propriété. Dans les années 1990, divers projets de développement ont tenté de trouver des réponses aux conflits fonciers et expérimenté des innovations portant sur les accords négociés sur la gestion des ressources naturelles, la formalisation des transactions et la formalisation des droits fonciers, mais celles-ci n'ont pas été institutionnalisées. Au milieu des années 2000 :

> « Vingt ans après [la promulgation de la RAF], l'impression de piétinement, de gaspillage des initiatives domine (…), le cadre juridique de la gestion foncière, malgré des révisions successives de la loi en 1991 et 1996, n'a pas été clarifié (…) Alors que les transformations des mécanismes fonciers témoignent de nouveaux rapports de force, les adaptations du cadre juridique n'ont pas réussi à fournir un cadre cohérent de régulation » (Tallet, 2009, p. 141-142).

Du groupe de travail interministériel au Comité national de sécurisation foncière rurale

A la fin des années 1990, la Coopération française met en place un appui institutionnel au Ministère de l'agriculture pour contribuer à la réflexion sur les politiques foncières. Sous l'impulsion d'un assistant technique français, qui a joué un rôle important d'intermédiation entre acteurs et de décloisonnement des débats, un groupe de réflexion informel est créé en 1999, qui rassemble des représentants des différentes administrations compétentes pour réfléchir aux enjeux du foncier rural, analyser les résultats d'études, discuter et arbitrer des choix politiques et opérationnels liés aux projets expérimentaux. Ces réunions régulières ont favorisé l'émergence d'une vision relativement partagée des enjeux du foncier rural au sein du groupe, au-delà des clivages disciplinaires et institutionnels, et ont progressivement légitimé l'idée d'une politique foncière spécifique au monde rural, à côté de la RAF. Comme dans les pays voisins, la question des conflits a été reformulée sous le label de la « sécurisation foncière »[6], qui a l'avantage d'être politiquement neutre : on ne tranche pas entre migrants et autochtones, entre agriculteurs et éleveurs, entre paysans et investisseurs urbains.

Parallèlement, un petit groupe d'experts burkinabés, excellents connaisseurs du monde rural, créent le Groupe de recherche-action sur le foncier (GRAF), association indépendante de réflexion sur le foncier, rassemblant à titre personnel les agents de l'État, cadres de projets de développement, consultants, chercheurs, intéressés par la question. A travers rencontres études et publications, le GRAF s'est imposé comme un espace fédératif d'analyses de propositions, dans le sens d'une sécurisation des droits fonciers paysans.

Dans le même temps, le Ministre de l'agriculture, très influent au sein du régime, met en avant l'agrobusiness comme stratégie de développement agricole et valorise les « nouveaux acteurs » de l'agriculture. Ce terme recouvre en fait les élites urbaines qui investissent dans les achats de terre en milieu rural, dans des objectifs de production et souvent de spéculation foncière, cumulant parfois des centaines voire des milliers d'hectares, en particulier dans les zones encore peu peuplées des provinces du sud du pays (Ouédraogo, 2003; Zongo, 2010). Le phénomène n'est pas nouveau, mais il explose à cette époque, et gagne grâce aux positions du Ministre en visibilité et en légitimité politique. De ce fait, le débat sur le foncier rural intègre la question, très controversée, des priorités de politique agricole, entre agrobusiness et

[6] Originellement, la notion de « sécurisation » vise à élargir la réflexion au-delà de conceptions classiques en termes de propriété privée (Le Roy, Karsenty et Bertrand, 1996), à mettre l'accent sur la diversité des formes locales d'appropriation des terres et de régulation foncière. Mais les jeux de langage et les glissements de sens ont fini par en faire un équivalent de « formalisation » ou « légalisation ».

agriculture/élevage paysans (qui recoupe largement la tension entre promotion de droits foncier privés et reconnaissance des droits coutumiers), couplée de controverses sur la réalité productive de ces « nouveaux acteurs ».

En 2003, le groupe de travail est institutionnalisé et devient le Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR). Alimenté par les études qu'il commandite, et par les travaux du GRAF, le CNSFMR devient un lieu d'élaboration d'un questionnement interinstitutionnel sur le sujet, autour de la conviction qu'il faut prendre acte des dimensions politiques du foncier et construire un consensus social sur des options de politique avant de penser à remanier les textes juridiques. Convaincu par des discussions informelles avec les experts du secteur de la « bombe à retardement » que constitue le foncier rural, voyant dans la réflexion du CNSFMR émerger la possibilité de solutions et pensant qu'une telle politique permettrait de légitimer les « nouveaux acteurs », le Ministre de l'agriculture obtient l'accord du gouvernement pour lancer ouvrir le dossier et lancer l'élaboration d'un document de politique foncière rurale, qui devait :

> « Poser sans complaisance les constats principaux de la situation actuelle en matière de sécurité foncière, définir une vision claire et pragmatique, préciser les principales orientations à suivre et prioriser les objectifs majeurs à atteindre sur un moyen terme de dix ans ; déterminer l'architecture d'une stratégie et les principes de mise en œuvre de la politique nationale » (MAHRH, 2004).

Le processus d'élaboration devait être « participatif » et assurer un large débat au sein des différents groupes d'acteurs concernés. Pour le mettre en œuvre, le CNSFMR a recruté le cabinet burkinabè DID, qui avait réuni dans son équipe les principaux ténors de l'expertise rurale et foncière dans le pays. En le choisissant, le CNSFMR confiait la définition de la politique à des experts reconnus, disposant d'une légitimité préalable tant au sein de l'administration qu'auprès des différentes parties prenantes, et qui avaient contribué à faire émerger l'idée de réforme. Ces entrepreneurs de politique, qui avaient promu le GRAF comme forum d'échanges et d'élaborations de positions et avaient trouvé au CNSFMR un espace, mi-arène, mi-forum, où négocier leurs analyses dans un cadre interministériel, ont ainsi été chargés de définir la politique dont ils promouvaient le principe.

L'élaboration de la politique : un processus de concertation autour d'un projet de réforme[7]

Prévu pour durer 8 mois, le processus d'élaboration s'est étalé de décembre 2004 à octobre 2007, soit près de trois ans. Il a été conduit sous la responsabilité politique de la CNSFMR et a été marqué par des coups d'arrêts et des accélérations, du fait des à-coups de la pression politique et des contraintes de financements, qui ont été négociés au cas par cas dans une relation complexe avec la coopération française et un projet de gestion de terroirs financé par la Banque Mondiale. Ne disposant pas de moyens propres pour financer de tels processus, le Ministère de l'agriculture est en effet dépendant des ressources de l'aide internationale, mobilisée via des projets.

Un processus fondé sur la prise en compte des intérêts

La rhétorique participative développementiste met en avant le consensus, voilant les divergences de position et d'intérêts entre acteurs, et les asymétries dans le débat. L'équipe de DID a au contraire insisté sur la nature politique du foncier, la diversité des acteurs et de leurs intérêts, et la nécessaire négociation de compromis entre les principaux groupes d'acteurs (dont la liste n'était pas stabilisée au moment de la négociation de la méthode). Elle a proposé

[7] Le processus est décrit en détail par D. Thieba (2010).

une démarche structurée d'élaboration du projet de politique, avec mise en débat de versions successives, d'abord au sein de groupes d'acteurs, puis entre eux au niveau des différentes régions agro-écologiques du pays, et s'achevant par un « atelier national de validation », devant permettre de débattre des « points de divergences et de désaccord » (DID, 2004, p.12). L'équipe a également posé comme une condition de succès que « les producteurs soient enfin considérés comme de réels acteurs de la politique », ce qui supposait qu'ils soient

« capables de forger leur vision propre de la sécurité foncière en fonction des enjeux dont ils sont partie prenante, et être mis en mesure d'exprimer, dans le cadre d'un dialogue national ouvert de politique foncière, la spécificité de leurs intérêts fonciers » (p. 9).

Pour cela, elle proposait un travail spécifique avec les organisations paysannes, préalable à l'atelier national, afin d'aider les producteurs à comprendre les enjeux de la rencontre nationale et « préparer leurs points de vue propres sur la base de leurs intérêts légitimes » (idem).

Les premières orientations : un bilan expert

Mobilisant pour l'essentiel l'expertise déjà accumulée par l'équipe de DID, complétée par de courtes enquêtes de terrain qui lui ont permis d'actualiser et de compléter ses informations, le « diagnostic préliminaire » pose la question de la sécurisation foncière dans les « zones de terroir », qui relèvent en pratique de régulations coutumières, et dans les zones aménagées, où des migrants ont fréquemment été installés par l'État ; il discute les problèmes de règlement des conflits et tire les enseignements des projets expérimentaux de terrain. Soumis à l'appréciation d'un groupe d'acteurs institutionnels en février, finalisé en avril 2005, le rapport préliminaire propose une première formulation des objectifs de la politique : « des acteurs ruraux sécurisés dans la jouissance de leurs terres et bénéficiant d'un environnement social de paix pour produire, assurer la sécurité alimentaire, le développement durable et s'insérer dans le marché » (p.10). Il identifie six axes stratégiques pour l'action.

Les concertations par type d'acteurs, l'identification des controverses et la formulation de l'avant-projet

Ce document ouvre la voie à une série de concertations. Six ateliers d'un ou deux jours ont lieu entre mai et octobre 2005, chacun ciblé sur un type d'acteurs spécifique : les responsables d'organisations paysannes, les « nouveaux acteurs », les femmes, les hauts cadres de l'administration territoriale, les chefs coutumiers, et enfin les représentants des services techniques centraux de l'État et des projets de développement intervenant sur le foncier.

Ces ateliers doivent permettre aux participants de maîtriser les enjeux de la future politique, de débattre du diagnostic et des premières propositions, de faire entendre leurs priorités, attentes et craintes. Les femmes expriment leurs inquiétudes par rapport aux « nouveaux acteurs » et aux responsabilités qui seraient reconnues aux chefs coutumiers : pour elles, il ne s'agit surtout pas de revenir à « l'ancien temps ». Les gouverneurs sont préoccupés par les conflits fonciers et leurs difficultés à les traiter. Ils s'interrogent sur l'agrobusiness, s'inquiètent du rôle futur de l'administration. Les chefs coutumiers soulignent la responsabilité de l'État dans de nombreux conflits, et souhaitent remettre en cause le principe selon lequel « la terre appartient à l'État ». Les agriculteurs s'inquiètent par rapport à l'agrobusiness et demandent des mesures de lutte contre la spéculation.

A travers ces ateliers, trois controverses majeures émergent : le rôle de l'Etat dans les conflits fonciers et le principe de domanialité, mis en cause par les chefs coutumiers et les organisations paysannes ; le rôle de l'agrobusiness, valorisé par les acteurs privés et les fonctionnaires tandis que les paysans et les chefs considèrent qu'une partie des

investissements est purement spéculative et demandent des limites de superficie ; et enfin le rôle à accorder aux chefferies, qui réclament une reconnaissance de leur légitimité, alors que les organisations paysannes ne veulent leur reconnaitre qu'un rôle consultatif dans la gestion foncière.

Rédigé suite à cette série d'ateliers, l'avant-projet de décembre 2005 ancre la future politique par rapport aux grandes politiques du moment (Lettre de politique pour le développement rural décentralisé, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, processus de la décentralisation). Il entérine le diagnostic proposé, le précise en prenant explicitement en compte la situation et les points de vue de chacun des types d'acteurs, et réorganise les axes stratégiques autour de cinq grandes orientations : reconnaissance et protection des droits légitimes de l'ensemble des acteurs sur la terre et les ressources naturelles ; promotion et accompagnement du développement d'institutions locales « légitimes à la base » (c'est-à-dire relativement autonomes par rapport à l'Etat, sans présager de la place des pouvoirs coutumiers en leur sein) ; clarification du cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et amélioration de l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ; amélioration de la gestion de l'espace rural ; et enfin, développement des capacités des services de l'État, des collectivités locales et de la société civile.

Tout en reconnaissant la légitimité de l'agrobusiness, le document énonce un ensemble de mesures strictes à même de lutter contre la spéculation foncière, parmi lesquelles la limitation des superficies à accorder à une même et seule personne dans une même localité. Il refuse de restaurer le pouvoir de la chefferie, mais lui propose un rôle explicite en termes de consultation, arbitrage, conseil sur les questions foncières locales. Cette étape a ainsi permis de légitimer le principe d'une politique à la fois « équilibrée » (visant à sécuriser les différents acteurs ruraux, sans choix exclusif entre agriculture familiale et « nouveaux acteurs ») et « différenciée » (offrant une gamme de solutions institutionnelles cherchant à répondre à la diversité des situations). Des problèmes de financement ont alors bloqué le processus pendant plusieurs mois.

Confronter et rapprocher les positions : ateliers régionaux et forum national

Cet avant-projet est mis en débat lors de quatre ateliers régionaux, en mai 2006. L'objectif est de vérifier la pertinence des axes proposés par rapport à la diversité agro-écologique du pays, mais surtout de promouvoir à cette échelle un débat contradictoire entre les différents groupes d'acteurs, sur les analyses et les orientations proposées, pour faire émerger des points de consensus et expliciter les désaccords devant être approfondis ou arbitrés ultérieurement. La confrontation d'acteurs hétérogènes dans une même scène de débat défavorise ceux qui ont une moindre maîtrise du dossier et de l'argumentation. Le budget de la concertation intégrait une préparation des organisations paysannes à l'atelier national, mais pas aux ateliers régionaux. La CPF (Confédération paysanne du Faso) a créé un « comité restreint de réflexion sur le foncier rural » et organisé avec l'appui du GRAF une réflexion interne qui a abouti à la production d'un document de synthèse sur la position, la vision et les interrogations des producteurs ruraux.

Ces ateliers régionaux ont été animés par les experts de DID mais l'administration commence à prendre la main sur l'organisation et les comptes-rendus. La question des droits de l'État, la place des « nouveaux acteurs », la fiscalité foncière (dont l'hypothèse d'une fiscalité spécifique à l'agrobusiness), le rôle et la place des chefs coutumiers, le rôle de la police rurale, le suivi des aménagements hydro-agricoles, sont particulièrement débattus. Les représentants des organisations paysannes soulèvent le problème de l'accès des petits producteurs aux documents juridiques, et réussissent à faire accepter des mesures de limitation des surfaces susceptibles d'être détenues par un même individu dans une même

localité. Les élus locaux posent des questions relatives à la gestion du foncier à l'échelle locale, poussant à préciser davantage les dispositions. Un consensus se dégage sur le rejet du monopole de l'État sur les terres et sur un principe de reconnaissance des droits fonciers des différents types d'acteurs. Par contre, les divergences sur le rôle de la chefferie persistent.

Les communes n'avaient pas été identifiées au départ comme des parties prenantes, mais les débats ont montré leur importance, tant dans la gestion des conflits que dans une perspective de gestion foncière locale. Deux ateliers supplémentaires sont organisés à l'intention des maires des 351 communes du Burkina Faso en septembre 2006. Les experts rédigent alors une troisième version du projet de politique, en décembre 2006, intégrant les communes comme espace de gestion foncière et prenant en compte les enjeux spécifiques des « groupes vulnérables »[8], notamment des femmes. Ils ajoutent une sixième orientation d'action « mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural », ainsi qu'une une ébauche de plan d'action pour la mise en œuvre de la politique. Quelques mois de flottement et le sentiment d'être marginalisés démobilisent quelque peu les experts, dont certains deviennent insuffisamment disponibles pour la suite du processus, du fait des retards pris et d'autres engagements.

Cette troisième version est débattue lors du Forum national, organisé par le Ministère de l'agriculture à la capitale, Ouagadougou, les 29 et 30 mai 2007[9]. Pour donner de l'écho aux enjeux de cette politique foncière rurale, à ce Forum et aux conclusions qui en sortiraient, une large médiatisation de cet événement est organisée. Le Forum a ainsi précédé par débat télévisé inédit, réunissant sur le même plateau le ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, le président de la Confédération paysanne du Faso, un expert de DID et un chef coutumier impliqué dans le processus de concertation. Ouvert par le Ministre de l'agriculture et le Président de l'Association des maires du Burkina Faso (signes du portage politique), le Forum réunit 513 participants, dont un bon nombre avait participé aux étapes précédentes. Trois exposés introduisent le travail : le premier porte sur les résultats des concertations, explicitant les points sur lesquels un consensus avait été obtenu, les sujets qui faisaient l'objet de divergences et les éléments à approfondir ; le deuxième présente la dernière version du projet de politique. Du fait des conflits politico-fonciers en Côte d'Ivoire les années précédentes (Chauveau, 2000), conflits qui avaient entraîné le départ (temporaire pour certains) de nombreux migrants burkinabé, un troisième exposé décrit l'expérience de sécurisation foncière en Côte d'Ivoire telle que vécue par la communauté burkinabé[10]. Les participants travaillent ensuite en commissions, consacrées chacune a un des grands axes de la politique.

La question du statut de la terre demeurait vive, un certain nombre d'acteurs (dont ceux de l'administration) étant réticents à ce que l'Etat renonce à toute responsabilité. Elle a été résolue par la formule suivante : « la terre est un patrimoine commun à la nation. L'État organise sa gestion au profit de l'ensemble des acteurs ». Sans remettre en cause la notion de Domaine foncier national, qui est au cœur de la RAF, cette formulation légitime la séparation en son sein des domaines de l'État, des Collectivités locales et des particuliers. Elle rend possible une reconnaissance juridique des droits coutumiers, auparavant nécessairement informels, pour lesquels un statut juridique spécifique est créé, l'attestation de possession

[8] Terme du jargon du développement, regroupant de façon indifférenciée et décontextualisée les femmes, les jeunes, les pasteurs, parfois les migrants, et évidemment inappropriée.

[9] Une partie seulement de l'équipe des experts y assistera, sans maîtrise entière de l'animation.

[10] Une première version du projet de loi (dont la rédaction avait commencé au niveau du Ministère avant même la finalisation de la politique…) a été distribuée et présentée, mais n'a pas été débattue.

foncière, qui peut porter sur des droits individuels ou collectifs. Des procédures sont définies pour formaliser les transactions foncières en milieu rural, faisant sortir le marché des terrains coutumiers de l'informalité.

Signe de son enjeu dans la conception de la société[11], la place de la chefferie coutumière est l'un des points les plus âprement discutés pendant le Forum, les deux commissions qui en traitaient aboutissant à des conclusions contradictoires. En définitive, le rapport final du Forum leur reconnaît un rôle actif dans les Comités villageois de développement entérinant ainsi le choix politique annoncé par le Ministre de l'Agriculture dans son discours d'ouverture. Les nouvelles formes de sécurisation des droits coutumiers sont des innovations majeures répondant aux attentes des organisations paysannes, qui sont également satisfaites de la reconnaissance de l'importance de l'agriculture familiale. Mais leurs demandes pour une régulation des acquisitions de terre par les « nouveaux acteurs » ont été rejetées. Pour elles, la version post-Forum du document de politique est en recul par rapport à celle de 2005. Le principe de quotas de parcelles pour les femmes dans les aménagements hydro-agricoles a été entériné, mais les inquiétudes des représentantes des réseaux d'associations féminines restent entières par rapport aux références à la coutume, et aux problèmes de représentation dans les comités. Les conclusions du Forum ne traduisent donc qu'un consensus partiel et certains participants, en particulier dans les organisations paysannes ont le sentiment d'avoir été manipulés[12].

La finalisation de la Politique et l'élaboration de la loi

Suite au Forum, le document de politique est finalisé par la DGFROP (Direction générale du foncier rural et des organisations de producteurs) du Ministère de l'agriculture, qui mandate à cet effet des personnes ressources proches. Le Ministère transmet directement son rapport technique au secrétariat général du gouvernement sans passer par le CNSFMR. La Politique nationale de sécurisation foncière rurale, est adoptée par le conseil des ministres le 5 septembre 2007 et promulguée le 4 Octobre 2007. Elle est globalement conforme aux conclusions du forum[13]. Elaborée parallèlement à la finalisation de la Politique, la loi 34-009 définit le cadre légal de cette politique, dont la mise en œuvre est actuellement expérimentée dans différents projets pilotes financés par l'aide internationale[14].

La concertation a-t-elle permis pertinence et légitimité ?

Contrastant avec le constat d'immobilisme et de blocage fait au tournant des années 2000, la Politique nationale de sécurisation foncière marque une rupture forte avec le principe de domanialité sur les terres coutumières, crée un cadre institutionnel et juridique décentralisé pour la négociation des règles de gestion de l'espace, la formalisation des droits fonciers locaux et celle des transactions dont ils sont l'objet. Moins de trois ans séparent la décision de définir une politique foncière rurale de l'adoption du texte. Bien qu'elle soit par certains aspects (comme la régulation de l'agrobusiness) en retrait par rapport à des versions intermédiaires du texte, bien qu'elle laisse ouverte des débats cruciaux, la PNSFMR représente un changement politique majeur.

---

11 Conception des rapports entre individus, collectifs sociopolitiques coutumiers et Etat, acceptation ou non du pluralisme des normes et de l'existence de pouvoirs locaux, etc. Sur la question des tensions entre « citoyenneté locale » et citoyenneté nationale, en particulier sur le statut des migrants, cf. Peter Hochet (2011).

12 Questionnaires et entretiens pendant le Forum, entretiens rétrospectifs avec des participants au Forum.

13 Cf. D. Thieba (2010), p.49-52 pour une comparaison systématique.

14 Sur le contenu de la loi 034-009 et les problèmes liés à sa mise en œuvre, cf. P. Hochet (2014).

Que doit le contenu de cette politique au processus de concertation ? Celui-ci a-t-il permis une plus grande pertinence des diagnostics et des propositions par rapport aux premières formulations faites par les experts ? A-t-il permis de légitimer le principe de la réforme et ses options ? Ceci permet-il d'expliquer la décision politique ? Nous reprendrons l'analyse dans cette section à partir des quatre critères identifiés par Y. Papadopoulos et P.Warin (2007a) : l'ouverture et l'inclusion ; la qualité du débat, les résultats, les impacts sur la décision.

Une concertation par groupes d'acteurs : inclusion et problèmes de catégorisation

Selon Mathieu Brudigou, Arthur Jobert et Isabelle Dubien (2007 : 309),

> « les débats publics sont tiraillés entre deux modèles de la participation du public. Ils oscillent notamment entre un principe d'efficacité (négocier avec des acteurs compétents, améliorer la performance des politiques) et un principe de légitimité (faire adhérer le public aux politiques projetées, lui faire partager la connaissance et les incertitudes) ».

Le processus analysé ici a tenté de coupler ces deux dimensions, avec un accent sur la légitimité : faire partager un diagnostic à des acteurs hétérogènes, aux intérêts divergents, et en même temps de construire des compromis. Tout en ayant mobilisé plusieurs centaines de personnes, il ne relève pas de forums largement ouverts, où chacun est invité à participer. Le choix de ses promoteurs a été de travailler avec un nombre limité de groupes d'acteurs pré-identifiés, censés représenter les principales parties prenantes et, dans chacun de ces groupes, avec quelques dizaines d'acteurs, censés être suffisamment représentatifs[15].

Catégoriser quelques grands groupes supposés représenter les principales parties prenantes prend acte de l'existence de positions et d'intérêts différents. Cela a permis que les organisations d'agriculteurs soient reconnues comme des interlocuteurs à part entière par l'administration, ce qui n'allait pas de soi. Mais cela pose des problèmes de définition et de frontières, dont certains ont été anticipés et assumés, et d'autres découverts en cours de route. En effet, ces groupes n'existent pas en soi, ils n'ont pas de mécanisme de représentation propres, leurs organisations sont multiples, concurrentes et à légitimité variable. De plus, le petit nombre de groupes retenus a posé problème par rapport à la diversité interne à type d'acteurs. Ainsi, les éleveurs n'ont pas été définis comme un groupe en soi : ils ont été largement absents des délégués désignés par les organisations paysannes. Au sein des organisations féminines, la sélection a retenu les personnes les plus visibles, à la représentativité parfois contestée. De même, la catégorie de l'agro-business est très diversifiée et peu structurée en organisations spécifiques. Les invités aux ateliers ont été sélectionnés sur la base de la connaissance que l'équipe des consultants et les services du Ministère avaient du secteur : en pratique, les plus gros exploitant privés, occupant de hautes fonctions dans l'administration civile ou militaire, n'ont pas été impliqués dans la concertation. Lors des ateliers régionaux, les représentants de l'agriculture familiale ont souvent contesté la légitimité des représentants de l'agrobusiness, considérant que ceux-ci n'étaient pas les « vrais agrobusinessmen ».

Le groupe de la « chefferie » est encore plus problématique. Les pouvoirs locaux sont souvent composites, avec des échelles territoriales variées, et une distinction à l'échelle locale entre la chefferie de terre et la chefferie politique (Izard, 1985). Dans certaines régions, la chefferie est une création coloniale. Les chefs de terre, dont les responsabilités portent sur le « gouvernement des ressources » (Chauveau, Jacob et Le Meur, 2004) sont de plus en plus rares en termes d'exercice de la fonction, ne disposent pas d'organisation propre et sortent peu de leur terroir. Les responsables de la concertation ont fait le choix de passer par l'association

[15] Contrairement aux habitudes en vigueur en Afrique de l'ouest, où les personnes sont invitées à titre personnel, ce sont les organisations qui ont été invitées, celles-ci étant libres de désigner leur représentant.

des chefs traditionnels du Burkina Faso, ce qui a induit un biais en faveur de la chefferie politique au détriment de la chefferie de terre.

La nature et la qualité du débat

Le processus n'avait pas pour objectif de faire émerger une façon de poser le problème du foncier rural : un *cadrage* du problème avait été préparé par les experts et été validé par le Ministère, les participants ont débattu autour de projets successifs de document de politique. Les modalités du débat ont varié selon les étapes, oscillant entre consultation, délibération et négociation. Les ateliers par type d'acteurs ont relevé à la fois de la *consultation collective* (les experts recueillant les points de vue et les avis des participants sur le premier avant-projet de document) et de la *délibération* (dans une « définition souple » du terme – Bedu, 2013 : p. 179), permettant par les échanges et les arguments aux participants de préciser leurs positions et leurs attentes en tant que représentants d'un type d'acteurs donné. Les ateliers régionaux réunissaient les différents groupes d'acteurs autour d'une seconde version du texte et d'un certain nombre de controverses identifiées. Dans une logique *délibérative*, ces ateliers ont permis aux participants de clarifier leurs préférences et d'acquérir de l'information sur les préférences des autres pour les prendre en compte dans leur propre raisonnement (Papadopoulos et Warin, 2007a, p. 456), contribuant ainsi à l'émergence ou la stabilisation de points de consensus. Mais ils ont aussi mis en évidence des contradictions de visions, des points de divergences sur lesquels les animateurs ont tenté de favoriser la *négociation* de compromis. S'appuyant sur ces étapes préalables, l'atelier national quant à lui devait permettre de *formaliser* les consensus et de *négocier* la version finale de la politique, entre des participants ayant acquis une maîtrise du dossier[16] et une capacité de dialogue, et souhaitant trouver collectivement des solutions.

Globalement, le processus d'élaboration de la PNSFMR relève clairement de la *concertation* au sens de Jean-Eudes Beuret (2012) pour qui les initiateurs d'une concertation visent une combinaison variable de trois objectifs, l'information, l'acceptation du projet, et la coproduction de tout ou partie de ce projet. Elle est passée par une série d'étapes, dont aucune n'a été « chimiquement pure » et qui ont couplé à des degrés variables consultation, délibération et négociation. Sauf pour la dernière étape, c'est l'équipe d'experts qui a assuré l'animation des débats, cumulant ainsi les deux conceptions de l'expertise identifiées par Pierre Lascoumes, celle du spécialiste reconnu mobilisant son expérience pour élaborer des propositions, et celle d'animateurs du processus de concertation, « contribuant à la démocratisation des connaissances et des choix » (Lascoumes, 2002, p.369) en ouvrant « une expertise plurielle ne s'arrêtant pas aux réseaux des seuls spécialistes et sachant faire une place véritable aux profanes » (p. 377), ici en particulier les producteurs, les femmes, la chefferie. Ce double rôle peut être considéré comme ambigu : il ne respecte pas le principe de l'indépendance et la neutralité de l'animation dans les débats et pose la question de « la main invisible de l'animation ». En pratique, ce choix visait avant tout à assurer un contrôle sur la qualité de l'animation et de l'organisation.

Très critiques sur les pratiques habituelles d'organisation d'ateliers au Burkina Faso, le secrétariat du CNSFMR et l'équipe d'experts partageaient en effet l'ambition d'un processus équilibré, rigoureux, avec des exigences en termes d'équité dans le débat, de délai d'invitation, de diffusion préalable des documents, d'animation des débats, de fiabilité dans les synthèses, etc. Comme on l'a vu, les organisations paysannes ont bénéficié d'un travail

[16] De fait, l'évolution des discours et des argumentaires des participants au fil des ateliers, avec une meilleure prise en compte des réalités de terrain et des points de vue des autres parties prenantes, témoigne d'effets d'apprentissage permis par cette démarche. Les organisations.

préalable de formation et d'information, et en ont clairement tiré profit. En termes organisationnels, l'exigence de rigueur dans les invitations et la transmission des documents n'a pas pu être tenue jusqu'au bout. En effet, le Comité comme les experts ont été en partie démobilisés par les retards pris et par des changements de personnes. Soumis à la pression du rythme voulu par les hauts responsables du Ministère, et y voyant une opportunité de gestion d'une rente, des agents du Ministère de l'agriculture ont progressivement pris le contrôle du processus, à partir des ateliers régionaux, et se sont octroyé des responsabilités dans l'animation et les moyens financiers qui allaient avec. Les multiples ateliers sont en effet des sources de rente (honoraires pour les facilitateurs, per diem[17], etc.) et de nombreux agents de l'Etat cherchent à se faire recruter pour les animer. La qualité de l'organisation s'en est ressentie : sélection des participants aux ateliers, envoi tardif des documents de travail, parfois distribués le jour même; erreurs dans les versions envoyées, pauvreté ou biais dans les comptes-rendus d'atelier, etc.). Ceci a contribué à neutraliser les débats, à évacuer les questions les plus délicates et sensibles (acteurs insuffisamment préparés, points de débats non précisés, non indépendance des animateurs et des producteurs des synthèses). Ces biais dans la qualité des débats lors du Forum ont frustré une partie des participants, ils ont peut-être empêché d'aller plus loin dans la négociation des compromis, mais ils n'ont pas abouti à une mise en cause du contenu de la politique.

Les résultats : un débat qui légitime et affine les propositions

Par rapport aux textes en vigueur, la PNSFMR représente un tournant majeur, et intègre une somme d'innovations politiques, juridiques et institutionnelles. Celles-ci ne peuvent être toutes imputées à la concertation. Les experts étaient au fait des questions foncières sur le terrain, ils disposaient dès le départ d'une connaissance approfondie des expériences en cours dans les projets de développement, avec leurs avancées et leurs limites, ils étaient au fait des évolutions des politiques foncières dans les pays voisins et des débats internationaux. Les débats au sein du GRAF avaient contribué à faire mûrir la question. De fait, les grands principes et axes majeurs actés lors du Forum national étaient déjà présents dans le diagnostic initial des experts et même, peut-on dire, étaient déjà pour une bonne part en circulation dans les forums sur le foncier.

Pour autant, les différences sont sensibles entre le diagnostic initial d'avril 2005 et le document final, tant sur la forme que sur le fond. Au fil des concertations, les points d'achoppement ont été précisés et décantés. Les communes se sont imposées comme acteurs-clés des futurs dispositifs. La concertation n'a pas produit les axes de réforme, mais elle a permis d'en préciser et d'en affiner les choix en fonction des suggestions et des rapports de force apparus lors des débats. Elle a permis de préciser les modes opératoires et fait émerger une solution sur la question épineuse du statut juridique de la terre.

Si l'on en reste aux grands principes, on peut considérer que les bases de la politique étaient déjà là. Mais le processus a permis de faire passer le début de consensus construit auparavant au sein du GRAF et du CNSFMR au statut de principes partagés par les différents groupes d'acteurs mobilisés (y compris l'administration territoriale et les services de l'agriculture, ce qui n'allait pas de soi et était une condition de réussite), et d'avancer dans leur concrétisation. Elle a légitimés ces principes, bien au-delà du noyau de spécialistes qui les portaient, ce qui a rendu possible la décision politique, en même temps qu'elle en a précisé les modalités de mise en œuvre.

[17] Sur la « per-diemite » comme pathologie de l'aide, cf. Valéry Ridde, 2012.

Insertion dans l'espace public : une ouverture du débat, mais une décision politique qui court-circuite le processus

Très souvent, l'espace de la participation est déconnecté de l'espace des problèmes et de la décision (Blondiaux, 2008, p. 67), et l'impact des procédures participative et délibérative sur la décision est incertain (Papadopoulos et Warin 2007b, p. 600). Elargissant le cercle des acteurs informés et diffusant les analyses et propositions, les ateliers de concertation et la médiatisation du Forum ont contribué à la publicisation de la question, à faire sortir la question foncière rurale du cercle des spécialistes. Ils ont abouti à une décision politique, qui a globalement entériné les conclusions du Forum national : malgré la reprise en main par les agents du Ministère de l'agriculture, on ne note pas de distorsion majeure entre le document débattu au Forum et le texte final de la Politique. La loi 2009-034 portant régime foncier rural, fidèle à la Politique[18], a été adoptée deux ans après. Sa mise en œuvre est en cours d'expérimentation dans une série de communes, avec l'appui financier de différents bailleurs de fonds (Hochet, 2014). La RAF a été une nouvelle fois revue en 2010, en particulier pour la mettre en cohérence avec la loi portant régime foncier rural. Le contraste avec le constat d'immobilisme fait au début des années 2000 est frappant, et le limogeage du Ministre de l'Agriculture en 2008 n'a pas entraîné de remise en cause.

Le processus de concertation a donc abouti à la décision politique, et même si la mise en œuvre pose de nombreux défis sur le terrain, les étapes s'enchainent sans rupture depuis l'adoption de la politique en 2007. On peut même dire que la décision a précédé les conclusions du débat, au sens où le Ministre a demandé avant même le Forum au cabinet d'experts de rédiger un projet de loi et que celui-ci, sans être soumis à débat, a été distribué lors du Forum !

Certes, le fait même que le Ministre de l'agriculture ait accepté que soit lancé le processus d'élaboration de la politique traduisait un accord de principe préalable. Mais, sur un sujet aussi controversé et politiquement sensible, le pouvoir n'aurait pas pris le risque politique d'adopter un texte qui n'aurait pas fait suffisamment consensus. Le déroulement du processus de concertation l'a convaincu qu'il était politiquement possible d'agir, sans même attendre la fin officielle de la concertation.

Conclusion

Les analyses sur la participation en Afrique oscillent entre idéalisation et critique radicale. En réaction aux naïvetés du discours développementiste, les sciences sociales sont le plus souvent très critiques, et dénoncent les multiples instrumentalisations de la notion. De fait, dans les pays sous régime d'aide, les conditions d'un dialogue équilibré et constructif sont encore plus loin d'être remplies que dans les démocraties occidentales, et la promotion de la participation par les institutions d'aide est très souvent ambiguë. Mais le constat de conditions sociales et politiques globalement peu favorables ne peut suffire à clore le débat. Le cas de la PNSFMR du Burkina Faso montre que, même dans un État semi-autoritaire (Hilgers et Mazzocchetti, 2010), le principe délibératif peut être mis en avant par une coalition entre une fraction de l'administration cherchant, pour des raisons variées mais convergentes, une légitimation d'options émergentes, et une équipe d'experts reconnus, engagés et bien insérés dans les réseaux politico-administratifs et sociaux, et ainsi produire des effets non négligeables.

Face à l'enjeu politique de la question foncière, le processus de concertation a été conçu à partir de la reconnaissance de la diversité des intérêts et d'une volonté de négocier des accords et a été organisé et mené dans ce sens, même si l'exigence de rigueur n'a pu être tenue

[18] Les seuils de surface pour les achats de terre, supprimés du document final de politique, ont été réintroduits dans les décrets d'application.

jusqu'au bout. Malgré les problèmes de catégorisations des groupes d'acteurs, il a légitimé l'intégration à part entière des organisations paysannes, de la chefferie, des femmes comme parties prenantes à un débat auparavant largement monopolisé par les techniciens et les agents de l'Etat. Il a permis aux différents groupes d'acteurs de maîtriser les enjeux et d'expliciter leurs points de vue, il a favorisé l'émergence de consensus partiels, mais a échoué à construire un consensus sur les controverses les plus vives. Il a malgré cela permis de légitimer le projet de politique et ses grandes options auprès d'un groupe élargi d'acteurs, d'en co-construire en partie les modalités. Surtout, l'Etat a entériné les propositions, suscitant même la préparation de la loi avant la tenue du Forum national. Le design et l'organisation du processus de concertation ont donc joué un rôle important dans la légitimation de la politique et sa formulation finale, ce qui contraste avec d'autres processus largement instrumentaux qu'a connu le pays et confirme, pour les contextes africains aussi, l'enjeu des modalités de la participation et du débat public.

Pourtant, on ne saurait en faire le facteur essentiel de la réussite de l'adoption de la politique. En amont de la question de la qualité des processus de concertation, une question cruciale est en fait celle des conditions politiques de possibilité de tels processus. Ici, deux éléments semblent avoir été déterminants. L'émergence, cristallisée dans le GRAF, d'une communauté de politique publique mettant en avant les problèmes du foncier rural et l'inadaptation de la RAF, d'un côté, le travail de décloisonnement institutionnel et de construction d'une réflexion partagée mené sous l'égide du Ministère de l'agriculture au sein du groupe de réflexion informel puis du CNSFMR, d'autre part, ont largement contribué à rendre possible cette politique et à en poser les bases. Produit par des experts ancrés dans cette communauté de politique, le cadrage du diagnostic initial n'a pas été mis en question. En particulier, l'opportunité de la formalisation des droits fonciers locaux n'a pas été contestée alors même qu'elle peut représenter une réelle rupture dans les rapports fonciers coutumiers (Hochet, 2014).

Plus conjoncturellement, le poids politique du Ministre de l'agriculture de l'époque a sans aucun doute aidé à légitimer le leadership du Ministère sur un sujet historiquement monopolisé par la Direction de l'aménagement du territoire et la Direction des domaines du Ministère des finances, et par des juristes défenseurs d'une vision classique du droit foncier. L'équipe mobilisée disposait d'une réelle crédibilité auprès des pouvoirs publics (et même de relations personnelles pour certains auprès du Ministre de l'agriculture) et des organisations de la société civile. Enfin, pour le Ministre, connu pour ses positions en faveur des « nouveaux acteurs », promouvoir une politique de sécurisation foncière « équilibrée », c'est-à-dire reconnaissant les besoins de sécurisation des paysans comme ceux des « nouveaux acteurs » et la légitimer par un processus participatif était une façon d'ancrer leur reconnaissance sociale.

Le cas de la PNSFMR du Burkina Faso confirme ainsi l'importance de ne pas séparer contexte politico-institutionnel et processus participatif et, par son originalité, appelle des analyses comparatives sur les processus d'élaboration participative des politiques publiques en Afrique, mobilisant les acquis de la sociologie politique de la participation.

Bibliographie

Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.

Barthe Y., 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 15(57), p.57-78.

Bayart J.-F., 1986, « African Civil Society », in Chabal P. (dir.), *Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, p.109-125.

Bedu C., 2013, « Procédure « mini-public » et eau potable, un couple imbuvable ? La délibération entre spontanéité, concession, glissement et discussion », *Participations*, 7 (3), p.175-198.

Beuret J.-E., 2012, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », *Négociations*, 17(1), p. 81-86.

Blondiaux L., 2008a, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 30(2), p. 131-147.

Blondiaux L., 2008b, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil.

Blondiaux L. et Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, p. 17-32.

Boone C., 2007, « Property and constitutional order: Land tenure reform and the future of the African state », *African Affairs*, 106(425), p.557-586.

Brugidou M., Jobert A. et Dubien I., 2007, « Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions », in Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefevre R., Revel, M. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p.305-317.

Carrel M., 2007, « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur la participation des habitants », in Neveu C. (dir.), *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, p.95-112.

Chauveau J.-P., 2000, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 78, p. 94-125.

Chauveau J.-P. et Lavigne Delville P., 2013, « Développement Participatif », *Dictionnaire critique interdisciplinaire de la Participation en ligne*, http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1313.

Chauveau J.-P., Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y. (dir.), 2004, *Gouverner les hommes et les ressources : dynamiques de la frontière, Autrepart*, 30, Paris, Armand Colin.

Cissoko K. et Toure R., 2005, « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », *Politique africaine*, (99), p.142-154.

Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F., 2002, « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ? », *L'Economie Politique*, 16 (4), p.32-54.

Cooke B. et Kothari U. (dir), 2001, *Participation: The New Tyranny*, London, Zed Books.

DID, 2004, *Etude sur l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Offre technique*, Ouagadougou, Cabinet DID.

Ferguson J., 1990, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Hearn J., 2001, « The 'uses and abuses' of civil society in Africa », *Review of African political economy*, 28 (87), p.43-53.

Hilgers M. et Mazzocchetti J., 2010, *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala.

Hochet P., 2011, « Une " citoyenneté paysanne "? Ethnographie comparée parmi les Minyanka et les Bwaba (Mali, Burkina Faso) », *Citizenship Studies*, 15 (8), p.1031-1045.

Hochet P., 2014, *Burkina Faso : Vers la reconnaissance des droits fonciers locaux*, Paris, Comité technique "foncier et développement", 36 p.

Izard M., 1985, *Gens du pouvoir, gens de la terre : les institutions politiques de l'ancien royaume du Yatenga (Bassin de la Volta Blanche)*, Paris, Editions de la MSH.

Jacob J.-P., 2006, *Un unanimisme politique presque parfait: les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre-Ouest, Burkina Faso)*, Etudes RECIT (14), Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés/IUED.

Jacob J.-P., 2007, *Terres privées, terres communes : gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso)*, Paris, IRD éditions.

Jacob J.-P., 2013, *« Suis-je le gardien de mon frère ? ». L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009*, *Les Cahiers du Pôle Foncier* (4), Montpellier, Pôle foncier de Montpellier.

Lascoumes P., 2002, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, 103 (3), p.369-377.

Lavigne Delville P. et Abdelkader A., 2010, *"A cheval donné, on ne regarde pas les dents". Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, *Etudes et Travaux* (83), Niamey, LASDEL.

Lavigne Delville P., 2009, « Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard É. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p.69-103.

Lavigne Delville P., 2010, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, 60 (3), p.467-491.

Lavigne Delville P., 2011, « Du nouveau dans la 'participation' au développement ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif », in Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y., Léonard E. (dir.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, APAD-IRD-Karthala, p.161-188.

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.

Lund C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in Winter G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs,* Paris, Karthala, p.195-208.

MAHRH, 2004, *Elaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Termes de références*, Ouagadougou, MAHRH/République du Burkina Faso.

Manji A., 2006, *The politics of land reform in Africa: from communal tenure to free markets*, London/New York, Zed Books.

Mathieu P., 1996, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique », in de Villers G. (ed.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique,* Paris, Cedaf-L'Harmattan, p.64-87.

Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H. et Berthomé G.-E.-K., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations,* 2 (1), p.5-29.

Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.

Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Une perspective comparative*, Paris, L'Harmattan.

Otayek R., 2009, « La problématique 'africaine' de la société civile », in Gazibo M. et Thiriot C.(dir.), *Le politique en Afrique,* Paris, Karthala, p.209-226.

Ouedraogo H., 2011, « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », *Etudes rurales,* 187 (1), p.79-93.

Ouédraogo M., 2003, *Les nouveaux acteurs et la promotion des activités agro-sylvopastorales dans le sud du Burkina Faso, Dossiers Zones Arides* (118), Londres, IIED.

Papadopoulos Y. et Warin P., 2007a, « Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? », *European Journal of Political Research,* 46 (4), p.445-472.

Papadopoulos Y. et Warin P., 2007b, « Major findings and paths for research: A concluding note », *European Journal of Political Research*, 46 (4), p.591-605.

Paré L., 2001, *Les délégations des droits de culture dans l'aire cotonnière du Burkina Faso, modalités et dynamiques*, Paris/Londres, Gret/IIED.

Platteau J. P., 1996, « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub Saharan Africa :A Critical Assessment », *Development and Change,* 27 (1), p.29-86.

Pommerolle M.-E., 2010, « The extraversion of protest: conditions, history and use of the 'international' in Africa », *Review of African political economy,* 37 (125), p.263-279.

Ridde V., 2013, « Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD,* 34-36, p.81-114.

Shipton P. et Goheen M., 1992, « Introduction. Understanding African Land-Holding: Power, Wealth, and Meaning », *Africa: Journal of the International African Institute,* 62 (3), p. 307-325.

Simard L. et Fourniau J.-M., 2007, « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefevre R., Revel, M. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* Paris, La Découverte, p.318-331.

Sintomer Y., 2011, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations,* 1 (1), p.239-276.

Tallet B., 1989, « Le CNR face au monde rural : le discours à l'épreuve des faits », *Politique africaine,* 33, p.39-49.

Tallet B., 2009, « La Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso (1984-2004). Vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques locales », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales,* Paris, Karthala, p.141-166.

Thieba D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, Paris, Comité technique « Foncier et Développement », http://www.foncier-developpement.fr/publication/lelaboration-de-la-politique-nationale-de-securisation-fonciere-en-milieu-rural-au-burkina/

Touzard H., 2006, « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », *Négociations*, 5(1), p.67-74.

Whitfield L. (dir.), 2009, *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford/New York, Oxford University Press.

Zongo M., 2010, « La dimension foncière de l'agrobusiness au Burkina Faso : Etude de cas dans la province du Ziro », *Les Cahiers du CERLESH*, *XXV*, (35), p.127-159.

Résumé

La participation à l'élaboration des politiques publiques en Afrique est à l'orde du jour depuis une décennie. Mais les conditions idéales de la délibération et du débat public sont loin d'être réunies et les logiques d'instrumentalisation dominent. Cet article analyse le processus d'élaboration de la Politique nationale de sécurisation foncière rurale au Burkina Faso. Il discute les conditions de processus délibératifs et leur contribution à la pertinence et à la légitimité des politiques dans les contextes socio-politiques ouest-africains.

Mots clés

Participation, délibération, politique foncière, élaboration de politique, Burkina Faso

Abstract

People's participation in policy-making has been highlighted in Africa since 2000. But the conditions for deliberation and open public debate are far from obvious and instrumental strategies are common. This paper analyses the making of the "national policy for land tenure securization" in Burkina Faso. It discusses the conditions for deliberative processes and their contribution to policy's relevance and legitimacy in West African socio-political contexts.

Key-words

Participation, deliberation, land policy, policy making process, Burkina Faso