Le territoire, lien ou frontière ?
Paris, 2-4 octobre 1995

La Haute-Volta devient Burkina Faso : un territoire qui se crée, se défait et s'affirme au rythme des enjeux

Alain MAHARAUX
Centre d'Appui à la Formation et à l'Évaluation,
N'Djamena, TCHAD

Produit d'un découpage colonial tardif, la Haute Volta naissante (1919) disparaissait de la carte peu après, pour être reconstituée quelques années plus tard. L'indépendance lui apportera son assise territoriale. Sur le plan interne elle subira de nombreux remodelages du découpage administratif.

A travers l'évolution historique de ce territoire et de son maillage administratif, c'est la logique d'un système de pouvoir qui apparaît. Ainsi, d'espace militaire, au début du siècle, passé progressivement à l'administration civile, la Haute-Volta a toujours été à la recherche d'une assiette territoriale soit nationale, droit qui lui a été dénié de 1932 à 1947, soit régionale. Les réformes administratives et territoriales se sont succédées, donnant jusqu'à présent naissance à de multiples régions et subdivisions administratives dont la trame de base reste héritée de la colonisation.

I – Une existence territoriale coloniale tardive

Dès la fin du XIX^{ème} siècle, la Haute-Volta avait une existence virtuelle dans ce vaste territoire du Soudan Français, puis du Haut-Sénégal-Niger. Une fois la pacification militaire achevée, les différents territoires passent sous administration civile qui superpose aux territoires ethniques une identité nouvelle issue de la "paix française".

1 – La pacification des confins ou l'affirmation du territoire colonial français

Dans le Soudan Français (créé en 1890), la conquête se termine (Fig. 1). Ces territoires suscitent la convoitise des puissances européennes, Allemagne, Grande Bretagne, déjà installées à la périphérie. L'objectif fut, pour la France, en réalisant la jonction avec les colonies naissantes du Dahomey et de la Côte d'Ivoire, de constituer une vaste entité sahélienne, pour encercler les colonies allemandes et anglaises.

Figure 1

Les différents espaces territoriaux conquis, aux identités ethniques affirmées, sont occupés les uns après les autres : la région du Gourma par une mission venant du Dahomey en 1897, les pays Mossi (1896), Gourounsi (1896) et du Yatenga (1895), à partir du Soudan. La nomenclature en "région" et "pays" affectée d'un qualificatif ethnique est le signe de la reconnaissance par le colonisateur de la préexistence et de l'identité de ces territoires

Les rivalités entre français et anglais prennent fin avec la signature de la convention franco-britannique de juin 1898 qui trace, sur le 11ème parallèle, la frontière entre la Côte de l'Or et le Soudan français. Transcrite avec précision, sur le terrain, par une succession de bornes cette ligne fictive, issue de la conception occidentale de l'Etat-Nation, doit permettre d'éviter les

conflits avec les gouvernements limitrophes et de préciser les règles du jeu des populations ainsi partagées. Des postes militaires sont créés au fur et à mesure pour compléter le quadrillage administratif.

Début 1897, la région Niger-Volta est créée, son rôle est d'«organiser et pacifier le pays Bobo et les contrées riveraines de la Volta et limiter les progrès des bandes de Samori». La convention franco-anglaise du 14 juin 1898 mettra fin aux hostilités et fixera la frontière sur la Volta Noire. La création du "cercle du Lobi" en 1898 est manifeste d'un souci d'encadrement sérieux de la région. Les principaux pays de Haute Volta étant conquis, reste à les organiser.

En cette fin de siècle, avec l'occupation des zones de marche la course aux confins se termine. La structuration de ces territoires est totalement marquée du sceau des militaires : fortifications, postes militaires et gîtes d'étape jalonnent, avec les liaisons télégraphiques, les itinéraires pédestres.

Après une géographie militaire de reconnaissance des espaces, une géographie d'inventaire allait prendre la relève. Le tracé et la description des espaces coloniaux passe dans le champ d'action des administrateurs civils.

2 – L'administration civile et l'organisation territoriale

Peu à peu, en même temps que les itinéraires étaient relevés, les frontières abornées, l'espace prenait une consistance. Les circonscriptions administratives devenaient plus qu'un poste perdu sur un itinéraire mais le centre d'un espace à explorer dont la représentation cartographique allait se préciser.

Dès cette époque, dans un projet d'organisation de la Région de la Volta Occidentale, il est demandé de faire l'étude des différentes races qui la composent. Le principe d'homogénéité est retenu pour la constitution des entités administratives. Quant au principe d'administration directe, adopté par la France dans toutes ses colonies, il est parfois remis en cause, l'administration indirecte paraissant beaucoup moins coûteuse. Nonobstant, ce principe et ses applications sont un des éléments explicatifs de la variation des découpages au fil des décennies.

L'administration coloniale a «inventé» des espaces : résidence de circonscription, cercle, subdivision, poste administratif. Un cadre spatial homogène est créé, le cercle, autour duquel rayonne la circonscription. Il est l'expression dans les colonies du centralisme, en premier lieu militaire, puis administratif, hérité directement des conceptions de la Révolution Française, lieu où les spécificités ethniques sont parfois abolies, suivant le principe d'une idéologie universelle homogène. Cependant, les principes géographiques et ethniques comptèrent davantage dans la constitution de ces espaces que les critères d'une économie encore mal constituée, surtout lorsque préexistaient des densités et des organisations politiques structurées. Mais, entre ces noyaux «ethno-démographique» et ces «régions naturelles» des étendues amorphes restent à organiser.

La connaissance progressive des lieux par les relevés topographiques permit à partir de 1909 de territorialiser le pouvoir colonial : les limites entre colonies s'affinent, les traits à la règle entre points astronomiques font place aux repères naturels.

Les cercles militaires sont remplacés par les cercles civils au fur et à mesure de l'installation de l'administration civile, à partir de 1909. Et, jusqu'en 1914, le principe d'administration directe régit les colonies. De façon concomitante, un acte de 1904 abolit la souveraineté théorique des chefs africains. Ce principe de «visibilité» impose pour le pouvoir central un personnel administratif européen nombreux. Aussi, pendant la 1ère guerre mondiale, par souci d'économie, de nombreux postes administratifs furent-ils supprimés et le système s'adapta, transformant la chefferie traditionnelle en chefferie administrative avec attribution d'autorités.

Les actes administratifs ne cesseront de préciser les attributions ou de normaliser les règles. Une circulaire du Gouvernement Général de l'A.O.F. du 3 Novembre 1912 précise les attributions dévolues à chaque échelon de la hiérarchie administrative; une de 1916 indique que

seule la dénomination de subdivision devra être employée à la place de résidence, poste, district ou secteur; une autre, du 6 janvier 1917, définit le cercle, dans sa version civile, comme : *«une circonscription territoriale…suffisamment homogène…, c'est une cellule sociale…»*. On conforte le critère ethnique comme justification principale de création d'un cercle.

3 – Gestation et naissance de la Haute-Volta

Les enjeux économiques, les soucis de mise en place d'une administration efficace pour un bon développement des colonies, la reconnaissance d'identités ethniques territoriales ont milité pour la naissance de la Haute-Volta, en gestation dans ces territoires coloniaux évolutifs de l'Afrique Occidentale Française.

Dès la fin du XIX^{ème} siècle, ces pays de la Haute-Volta se révèlent être des espaces en litige, objets de convoitises pour les négociants installés sur la côte et qui cherchent à pénétrer leur hinterland

Ces pays feront partie du Haut-Sénégal-Niger après la suppression du Soudan le 17 octobre 1899. Les arguments des maisons commerciales de la métropole auront eu raison de cette colonie du Soudan considérée comme un "monstre géographique".

Un décret du 1er Octobre 1902 réunit à nouveau, ou presque, les territoires de l'ancien Soudan Français. Un autre, du 18 Octobre 1904, réorganise le Gouvernement Général de l'A.O.F. L'ancien Soudan Français est dénommé Haut-Sénégal et Niger, jouit de l'autonomie administrative et financière et comprend les "anciens territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger et ceux qui forment le "troisième territoire militaire". Ces transformations ne sont en fait que l'aspect externe de l'administration du pays, qui sur le plan interne, est marqué par la continuité en la personne de M. William Ponty, administrateur de la colonie de 1899 à 1908. En 1911, les territoires de la future Haute-Volta sont tous rattachés à la colonie du Haut-Sénégal et Niger.

Figure 2

Une des conséquences majeures du mouvement de rébellion de 1914-1916 est la mise en route d'une réforme administrative. En 1917 une proposition de création de régions est faite, mais cette réorganisation interne est délaissée au profit de propositions touchant l'ensemble de l'Afrique Occidentale Française.

La colonie du Haut-Sénégal-Niger paraît trop vaste et trop peuplée, le Gouvernement Fédéral sent la nécessité de la dédoubler en plaçant à côté de ces populations, dans cette «région» la plus peuplée de la colonie, un organe de contrôle. On obéit au principe de visibilité et la «décentralisation» n'est que la mise en place de l'"œil du pouvoir central".

Finalement, un projet de remembrement de la colonie du Haut-Sénégal-Niger est étudié à partir de 1918. Le Gouverneur Général de l'A.O.F., G. Angoulvant, demande au gouverneur du H.S.N. et à ceux des colonies voisines des rapports sur le dédoublement. Maurice Delafosse, chef du service des affaires civiles, propose en février 1918 de partager en deux gouvernements distincts la colonie trop vaste et trop peuplée. L'une, ayant pour chef-lieu Bamako, regrouperait les populations de race mandé, l'autre, avec chef-lieu à Ouahigouya ou Bandiagara, regrouperait les populations du groupe dit voltaïque. Les justifications sont d'ordre politique et militaire pour éviter toute révolte. La normalité du territoire à créer est synonyme d'homogénéité, du moins partiellement, sur le plan ethnique et démographique. Par contre, les raisons invoquées par le Gouverneur de Côte d'Ivoire sont essentiellement d'ordre économique. La décentralisation administrative permettrait, dans cette partie du Haut-Sénégal-Niger, le renversement vers la Côte d'Ivoire qui a un cruel besoin de main d'œuvre, du courant migratoire traditionnel se dirigeant vers la Gold Coast. L'existence de la nouvelle colonie ne pourra que faciliter la construction du chemin de fer Abidjan-Niger. Il atteindra Bobo-Dioulasso en 1934 et le

prolongement jusqu'à Ouagadougou devrait être la pièce maîtresse du renversement de la situation ouvrant les pays de la boucle du Niger à une autre vie économique.

Par décret du 1er mars 1919 la colonie de Haute-Volta est créée, détachée du Haut-Sénégal-Niger, avec capitale à Ouagadougou.

Figure 3

Elle compte sept cercles. La sous-administration sera d'emblée le problème urgent de la nouvelle colonie et cette année 1919 marque aussi la fin d'une période de "pacification" militaire de territoires excentrés par rapport au chef-lieu de la colonie du Haut-Sénégal-Niger.

II – De la création de la colonie à l'indépendance du nouvel État, une existence controversée

L'instabilité spatiale caractérise cette période où l'on fait et défait ce territoire. Les critères économiques l'emportent parfois sur les critères politiques en militant dans tel ou tel sens. Cependant, la structure qui se met en place restera l'ossature de la Haute-Volta indépendante.

1 – Gabarit des unités administratives et respect de l'identité culturelle (1919-1932)

La personnalité d'Édouard Hesling, premier gouverneur de Haute-Volta, qui l'administre jusqu'en 1927, marque cette période. Si les considérations économiques de mise en valeur des colonies au profit de la France prévalent, il n'empêche que l'ordre économique nouveau, que veut instaurer E. Hesling, reste influencé par le principe d'association entre la France et ses colonies que prônait le Gouverneur Général de l'A.O.F., Joost Van Vollenhoven, suivant Albert Sarraut, ministre des colonies, qui estimait que le développement de ces dernières devrait prendre le pas sur toute autre considération.

L'administration civile de commandement est maintenant réorganisée suivant des critères ethniques et géographiques. Quatre nouveaux cercles sont créés dans le cercle du Mossi, Ouahigouya en 1920, Tenkodogo, Kaya et Koudougou en 1921 et 1922. Le cercle de Ouahigouya retient notre attention par le fait que le principe d'unité ethnique qui a concouru à sa suppression, en 1917, sert d'argument, pour l'ériger à nouveau en cercle en 1920, en vertu du respect des coutumes et des traditions indigènes ! Le cercle du Mossi prend le nom de cercle de Ouagadougou en 1923. La nomination de l'espace se neutralise pour éviter de privilégier un groupe ethnique. Et, avec l'érection de la subdivision de Ouahigouya en cercle, on satisfait à la tradition politique et historique.

Dans le même esprit, un Conseil Consultatif des Notables Indigènes est créé, à l'image des palabres traditionnelles. Pendant cette période, apparaît aussi le terme de "province" qui est un regroupement de cantons.

La Haute-Volta naissante apparaissait promise à un "développement exceptionnel" au regard de sa population ou de richesses économiques comme le coton. E. Hesling pensait que la déconcentration de l'administration devait permettre, en plus du rôle "civilisateur" qui lui est assigné, de mener des études générales pour dresser l'inventaire ethnographique, linguistique et agricole de la colonie afin de préparer la voie au commerce, à l'agriculture et à l'industrie. A partir de 1924, les administrateurs, engagés directement dans le développement, fixèrent les quotas de production cotonnière par cercle et village. Mais l'optimisme d'E. Hesling fit place au découragement, lorsque la priorité accordée aux cultures industrielles ne permit pas de résoudre la crise alimentaire sauf en donnant satisfaction aux recruteurs de main d'œuvre. L'administrateur fut relevé en 1927.

Après cette date, des modifications de l'organisation, pour la recherche du meilleur encadrement, sont entreprises, souvent empreintes d'indécision : subdivisions créées, supprimées, puis réouvertes. Mais, le rattachement au Niger de certaines parties des cercles de

Dori et Say en 1927, est la plus importante modification territoriale de la période. Les arguments ethniques semblent l'avoir emporter pour reconstituer des allégeances historiques anciennes.

Pourtant, en 1932, alors que la colonie avait trouvé son gabarit territorial, la crise économique mondiale aidant, les arguments en faveur de l'éclatement de la colonie l'emportèrent.

2 – Prévalence des intérêts économiques et territoire en léthargie (1932-1947)

Dès 1920, la fiabilité économique était contestée, d'autant que la libre circulation de la main d'œuvre vers les colonies voisines avait mal fonctionné. L'assainissement financier étant de rigueur, il s'agit de réduire les frais d'administration et l'impérieux besoin de main d'œuvre ressenti par les colonies voisines, exprimés par le rapport de présentation du projet de décret du Ministre des colonies, militent en faveur de la suppression. En 1929, l'économie de la Haute-Volta est en mauvais état et là s'envolent les rêves d'un développement autonome. Déjà, en 1921, la colonie du Soudan argumentait que la création de la Haute-Volta provoquait une diminution de recettes et qu'elle mettait en péril le projet de l'ingénieur Bélime de mise en valeur du Soudan. Pour la Côte d'Ivoire, le manque de main-d'œuvre serait un désastre.

Malgré la volonté annoncée, dès le départ, de mettre en place une administration du développement en Haute-Volta et cette préoccupation de perfectionner la structure territoriale d'administration, le gouvernement utilisait à peine les entités spatiales nouvelles pour concevoir des projets de développement.

Un rapport confidentiel d'avril 1932, du Gouverneur Général de l'A.O.F. au Ministre, proposait la répartition entre les colonies des différents territoires, première étape de la réorganisation de l'A.O.F. Dans un deuxième temps les territoires rattachés au Niger formeraient, avec le Niger et le Dahomey, dès que le chemin de fer atteindrait Malanville, une seule et même colonie.

Finalement, la crise économique mondiale aura raison de cette colonie et par décret du 5 septembre 1932 le ministre des colonies de l'A.O.F., A. Sarraut, abroge les dispositions antérieures, en supprimant la Haute-Volta et en rattachant ses territoires à la Côte d'Ivoire, au Soudan et au Niger.

Figure 4

Du 1er janvier 1933, date d'application du décret de partition, au mois de septembre 1947 l'espace économique voltaïque est démantelé. Les différentes circonscriptions administratives vont évoluer dans le cadre des colonies de rattachement. La Côte d'Ivoire qui voit ses revendications acceptées hérite de la plus grande partie, et surtout de celle qui est la plus peuplée de la Haute-Volta, cercles de Ouagadougou, Gaoua, Batié, Bobo-Dioulasso et partie du cercle de Dédougou. Par décret du 13 juillet 1937, ces territoires vont former la "Région de la Haute Côte-d'Ivoire" qui recouvre approximativement ceux de Haute-Volta rattachés en 1932. Ce territoire, dit de la Haute Côte-d'Ivoire connut pendant la période 1932-1946 une autonomie relative avec un statut de région administrative séparée du reste de la Côte-d'Ivoire, avec à sa tête un administrateur supérieur, ceci pour répondre aux plaintes des chefs Mossi. La création de ce centre de décision autonome prouve *a contrario* la difficulté d'une centralisation excessive. Le Soudan se voit attribuer le cercle de Ouahigouya, augmenté du canton d'Aribinda. Ses fortes densités humaines alimenteront en main d'œuvre les périmètres de l'Office du Niger à Ségou qui vient juste d'être créé en 1932. La partie restante du cercle de Dédougou revient aux cercles de Koutiala et San, pour être aussitôt érigée en cercle de Tougan (1933). Quant à la partie annexée au Niger, qui comprend les cercles de Fada N'Gourma et Dori, elle ne subira pas de modifications pendant cette période.

3 – Identité retrouvée pour services rendus, et planification économique(1947-1960)

La fin de la seconde guerre mondiale se traduit par une nouvelle politique vis à vis des colonies. La commission parlementaire, chargée d'étudier la reconstitution de la colonie, argumente de la stabilité historique de l'organisation politique et sociale Mossi qui désire être entendue au Grand Conseil de l'Afrique Occidentale Française. Ce serait aussi une marque légitime de reconnaissance envers la bravoure des soldats voltaïques pendant la deuxième guerre mondiale. Il y a lieu d'ajouter que l'administration de la Haute-Côte d'Ivoire semblait être déficiente et surtout qu'une ferme volonté de réunification animait les populations voltaïques. Cette reconstitution semblait aussi nécessaire au vu de l'opposition violente entre le Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire et l'Union pour la Défense des Intérêts de la Haute-Volta.

Cependant, les voix en faveur de la création d'une entité Mossi n'ont pas été entendues. La Haute Volta retrouvera son territoire et une identité par la loi du 4 septembre 1947, dans ses limites du 5 septembre 1932, malgré le désaccord des partis politiques et groupes de pression. La capitale reste Ouagadougou. Cette reconstitution permettait de mieux circonscrire les mouvements politiques de contestation de l'époque.

Figure 5

La Haute-Volta reconstituée devient l'un des huit territoires de l'A.O.F. Le Gouvernement partage maintenant ses attributions avec le Conseil Général de la Haute-Volta, créé en mars 1948 et, à partir de la loi cadre de 1956, le Gouvernement prendra des mesures de décentralisation. La nouvelle structure politique qui s'ensuit, au plan du territoire, avec une Assemblée Territoriale, liée à un Conseil de Gouvernement, et des collectivités rurales au niveau du cercle et de la subdivision, ne change en rien la hiérarchie de l'organisation administrative du pouvoir exécutif.

La période 1947-1960 marque un tournant dans les préoccupations du pouvoir central vis à vis du territoire. La planification économique fait partie de ces innovations introduites dans les territoires d'Outre-Mer sous la pression des populations africaines. La création d'entités territoriales opérationnelles pour la mise en œuvre du plan quadriennal F.I.D.E.S. (Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social) 1949-1953, devient une nécessité. Le cercle est considéré comme trop petit. Un nouvel échelon est proposé, la région. De même une réorganisation est nécessaire pour que les circonscriptions techniques et les circonscriptions administratives coïncident dans l'espace. Plusieurs propositions de découpage n'auront pas de suite.

Avec le deuxième plan F.I.D.E.S., la nécessité de spatialiser les actions de développement se fait jour. La question du découpage reste entière. Des oppositions apparaissent entre l'administration territoriale qui tend à mettre en place un maillage plus serré de contrôle du territoire pour «rapprocher l'administration des administrés», une préoccupation éloignée de celle des services d'aménagement, qui ne peuvent s'épanouir que dans une entité géographique plus large, telle «la région». Elles doivent regrouper des circonscriptions aux affinités économiques et ethniques, drainées par un pôle d'attraction commun. Ces critères doivent également tenir compte des impératifs administratifs d'homogénéité. Une proposition de découpage en six régions, dites «régions Audibert» est faite, pour pouvoir regrouper la poussière d'unités administratives en ensembles cohérents. Elle restera également sans suite.

A l'Indépendance l'assiette territoriale de la Haute-Volta est définitivement établie. Les enjeux territoriaux, d'externe, pour l'accaparement de ce territoire par les colonies voisines se sont déplacés sur un plan interne pour la constitution d'entités administratives et/ ou économiques viables. Le nombre de circonscriptions, qui atteint environ la centaine va constituer la trame de base pour les découpages territoriaux mis en œuvre après l'indépendance.

III – La Haute-Volta devient Burkina Faso : mimétisme, héritage et rupture

Trois décennies d'indépendance et de changements politiques vont peu à peu transformer et marquer l'organisation administrative territoriale de la Haute-Volta, puis du Burkina Faso. Trois périodes se dégagent où les héritages restent en filigrane, les mimétismes transparaissent et la volonté de rupture s'affirme.

1 – 1960-1970 : Reconduction des espaces coloniaux et boulimie des unités administratives

La Haute-Volta à l'instar de la plupart des pays devenus indépendants va reconduire l'organisation administrative et bien sûr les frontières avant qu'une volonté de changement radical n'apparaisse plus ou moins tardivement ou ne soit en gestation. L'indépendance n'engendrant pas *ipso facto,* comme en Côte d'Ivoire, une réorganisation territoriale, les structures existantes sont conservées et même renforcées. Le nombre de cercles est porté à quarante, au moment où l'on tente de mettre en place une division en quatre départements.

Figure 6

Décision qui annulera la tentative de créer huit régions programmes. Il faudra attendre 1966 pour que les Offices Régionaux de Développement (O.R.D.) apparaissent au nombre de dix.

Les références coloniales ne sont pas abandonnées dans cet espace post colonial qu'est devenu la Haute-Volta. Le commandant de Cercle personnalise toujours, dans la structure administrative hiérarchisée et centralisée, «l'œil et l'oreille» du gouvernement.

Par contre, la constitution de 1960 n'a pas ménagé la chefferie traditionnelle : en 1962, interdiction de toute nomination ou succession dans les chefferies coutumières, supérieures ou cantonales, et en 1965, suppression de tous les traitements accordés antérieurement aux chefs coutumiers. Ces mesures sont significatives de l'émergence de nouveaux pouvoirs dont l'affirmation passe par la rupture avec le passé.

De profonds remaniements marquent les années 1964-1966, et on assiste au renforcement des divisions administratives à des fins électoralistes. De nouveaux cercles et subdivisions sont créés à profusion, par transformation des anciennes circonscriptions (postes ou subdivisions), mais aussi par ouverture de nouveaux chefs-lieux. Avec les Indépendances une nouvelle dimension apparaît celle du territoire électoral. Déjà, les enjeux politiques à propos de la Haute Côte d'Ivoire le laissait transparaître.

Une cinquantaine de nouveaux noms surgissent. Mais à peine ces cercles (plus de quatre-vingt en 1965), et subdivisions, sont-ils créés, le bon sens l'emportant, qu'ils sont rétrogradés au rang de subdivision ou de poste administratif en mars 1966. Ces suppressions sanctionnent les abus d'une sur-administration avec son inflation de titres et surtout de charges financières importantes. Cette modification dans l'organisation est due aussi au changement de régime politique qui a vu l'armée arriver au pouvoir le 3 janvier 1966. Le décret du 10 mars 1966 conforte une organisation en quarante cercles, trente-neuf subdivisions et soixante-cinq postes administratifs.

Le malaise né, pendant la période précédente, de la nécessité d'ajuster les préoccupations administratives aux impératifs techniques et de planification économique se prolonge et le consensus sur une division unique de l'espace s'avère difficile. Sous l'égide du Plan, la coordination interministérielle pour une harmonisation des découpages reste bloquée.

2 – 1970-1983 : Réorganisation territoriale, enjeux du développement et conflit frontalier

La volonté de rompre avec les structures administratives héritées de la colonisation apparaît nettement dans les années 1970. Avec l'ordonnance du 12 octobre 1970 qui divise le territoire en huit départements la réforme administrative prend un nouveau départ. Les nouvelles

circonscriptions administratives deviennent le Département, la sous-préfecture, l'Arrondissement, le village ou la commune. Les cercles, au nombre de quarante-quatre, deviennent des subdivisions. En 1974 cette réforme prend véritablement corps. Deux ordonnances contribuent à une véritable réforme administrative : celle du 7 juin 1974 qui porte à dix le nombre des départements en créant ceux du Centre-Est et du Sud-Ouest, superposant leurs limites à celles des O.R.D., et celle du 2 juillet 1974 qui refond complètement l'organisation de l'administration territoriale.

Les départements prennent une dénomination neutre faisant référence aux quatre points cardinaux ou aux hydronymes (Hauts-bassins, Volta Noire); seuls les départements du Yatenga et les plateaux du Nord Mossi aux personnalités bien marquées, portent un nom à référence ethnique, gommant par là même les identités ethniques minoritaires.

Par la suite, en 1979, la nomination de l'espace est complètement neutralisée, par référence uniquement aux points cardinaux à l'hydrographie (Hauts-Bassins, Comoé, Volta-Noire), et au milieu naturel. Les départements du Yatenga et du Nord Mossi sont devenus ceux du Nord et Centre-Nord.

Figure 7

Cependant, on constate que la réforme a consisté à transférer et reprendre la classification administrative de l'ancienne métropole. La trame spatiale ne change pas, seules les dénominations et les attributions varient, les cercles deviennent des sous-préfectures et les subdivisions et postes administratifs deviennent des arrondissements.

A la fin de cette période, avant la refonte complète de l'organisation administrative de 1983, la Haute-Volta comptera 11 départements 35 sous-préfectures et 101 arrondissements dont 55 ouverts.

La Haute-Volta a hérité, avec le Mali, de limites intercoloniales. Dès 1961 des tentatives de règlement à l'amiable ont lieu entre les deux pays, liées à des litiges frontaliers. Devenus des incidents frontaliers qui se multiplient, notamment à propos de la région de l'Agacher, ils déboucheront sur un conflit armé en 1974 et 1975. Le principal problème a reposé sur la difficulté, pour la Haute-Volta, de délimiter après son indépendance, les frontières d'une colonie rétablie par la loi de 1947 dans ses limites de 1939. L'espace voltaïque, ballotté au fil des ans entre les colonies du Haut-Sénégal-Niger ou du Soudan, de la Côte d'Ivoire et du Niger n'avait pas été l'objet d'une délimitation aussi précise que les frontières entre les différentes puissances coloniales pour lesquelles l'imprécision était ressentie comme une source de conflit. Lorsqu'on examine les cartes de 1925 qui servent de référence on ne peut qu'être frappé par le schématisme des limites. Ces confins sahéliens de l'Agacher, aux faibles intérêts économiques, livrés au nomadisme des troupeaux et des hommes, forment une zone de marche entre Mali et Burkina. Ces deux pays ne peuvent donc se targuer de posséder ici une frontière naturelle indiscutable.

Le différend rebondira en affrontements armés le jour de Noël 1985. La Cour Internationale de Justice de la Haye apportera un dénouement judiciaire, en décembre 1986, dans un arrêt qui consacre le principe de l'"*Uti possidetis juris*", expression déjà utilisée dans la résolution de l'O.U.A de 1964 dans la formule "d'intangibilité des frontières".

Ce problème géographique, récupéré sur le plan politique, a permis, pour le Mali de Moussa Traoré, de transférer sur l'extérieur une agressivité née de sérieux problèmes économiques internes, le pays étant au bord de la grève générale lorsque le conflit avec le Burkina a éclaté en 1985. La mobilisation interne de la population a judicieusement été utilisée contre un voisin, frère de toujours, devenu un ennemi presque héréditaire pour la circonstance. Côté burkinabè, la détermination révolutionnaire servait de *leitmotiv.*

3 – La mise en place du centralisme démocratique et la tentation du formatage du territoire

La réforme antérieure ne semble pas assez radicale. Elle sera considérée comme néo-coloniale lorsque Thomas Sankara et un groupe de jeunes officiers prennent le pouvoir le 4 août 1983. Une réorganisation complète de l'administration sera mise en œuvre avec la “provincialisation” du territoire, expression spatiale du "centralisme démocratique".

Figure 8

Dès septembre 1983, après le coup d'État, une ordonnance divise le territoire en vingt cinq provinces et cent vingt départements. On passera à trente provinces et deux cents cinquante départements en 1984 puis à trois cents départements en 1985.

Figure 9

L’espace territorial est un enjeu pour le pouvoir politique : *"Toute décision de politique intérieure visant à réaliser et consolider la révolution..."*. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la réforme qui traduit la volonté du Gouvernement du Conseil National de la Révolution (C.N.R.) de dissoudre l'ancienne organisation territoriale en fiefs électoraux, qui était l'expression du régionalisme ethnique et culturel, devant être aboli au profit d'une nouvelle citoyenneté. La nouvelle nomination de l'espace est aussi l'occasion de rompre avec ce passé néo-colonial en dotant cet espace d'un projet social. Burkina Faso signifie : "le pays des hommes intègres". Le projet de société vise à universaliser l'homme issu des ethnies voltaïques. Le terme burkinabè qui désigne les habitants emprunte aux trois langues principales du pays. D'un côté, on s'affirme vis à vis de l'extérieur en nommant l'espace Burkina Faso et de l'autre, les espaces intérieurs sont neutralisés, en nommant les provinces, essentiellement par des hydronymes et des toponymes, et des appellations historiques pour un quart. Les idées de la Révolution française sont sous-tendues à travers ce transfert conceptuel.

La mise en place du centralisme démocratique avec la refonte complète de l’organisation administrative territoriale apparaît comme une tentative de “formatage”[1] du territoire. Mais, un support territorial ne peut faire fi des héritages historiques, des inerties spatiales et des contraintes du développement. Ce dernier exige notamment l’existence d’un échelon régional, ce que la raison révolutionnaire ne peut ignorer. Après la suppression de ces O.R.D., l'échelle régionale, incontournable, est remise à l'ordre du jour en janvier 1988, lorsque les assises nationales recommandent une approche régionale.

A travers l’espace de la Haute-Volta puis du Burkina-faso les enjeux territoriaux de la colonisation puis du nouvel État indépendant sont clairement mis à jour. Les identités ethniques territoriales ont été et restent des préoccupations que l’on écoute ou que l’on gomme suivant qu’elles dérangent ou qu’elles peuvent être utilisées.

*****

Bibliographie

ANGOULVANT, G., 1922, “Pourquoi j’ai créé la Haute-Volta” In : *Colonies et Marines*, n°45, mai, pp. 386-389.

BRASSEUR, G., 1968, “La région dans les limites administratives des États de l'Afrique de l'Ouest”, *Bull. IFAN*, T.XXX, Sér.B., n°3.

[1] J’emprunte le terme à l’informatique qui,par cette action, efface toutes données inscrites antérieurement sur un support magnétique.

BULLETIN COM. AFR. FRANC., 1907, “La délimitation franco-anglaise en Afrique occidentale : arrangements du 19 octobre 1906”, In : *Rens. coloniaux*, n° 7, pp. 184-187.

CABOT, J., 1978, “Les frontières coloniales de l'Afrique” In : *Hérodote*, n° 11, juil.-sept., pp. 114-131.

CORNEVIN, R., 1966, “Ethnies, frontières et stabilité en Afrique”, In : *Marchés tropicaux*, n° 1071, 21 mai, p. 1465-1467.

DELAFOSSE, M., 1972, *Haut-Sénégal-Niger*, Paris, Maisonneuve et Larose G.P., réédition, 3 vol.

DELER, Jean-Paul, 1975, “Géographie des frontières”, In : *L'Espace géographique*, n°4, p.278.

FOUCHER, Michel, 1984, “Les géographes et les frontières”, In : *Hérodote*, n° 33-34, avril-sept 1984.

FOUCHER, Michel, 1986, “L'invention des frontières un modèle géopolitique français” In : *Hérodote*, n° 40, 1er trim.

GALLAIS, Jean, 1982, “Pôles d'État et frontières en Afrique contemporaine” In : *Les Cahiers d'Outre-mer*, n° 2, -juin, pp. 103-122.

MAHARAUX, Alain, 1990, “L'organisation administrative du Burkina Faso” In : *Atlas national du Burkina Faso*. En cours de préparation et d'édition sous l'égide du PNUD, texte mult. remis en déc. 1990.

MAHARAUX, Alain, 1992, “Partition de l'espace et régionalisation au Burkina Faso” In : *Actes du colloque : "le Géographe et l'aménagement"*, Université de la francophonie, Limoges, 5-6 octobre 1989. Limoges, PULIM, sept. 92, pp 65-80.

MAHARAUX, Alain, 1994, “Le géographe et le tracé des espaces coloniaux et post-coloniaux” In : *Actes du colloque “Géographies, colonisations, décolonisations”*, C.E.G.E.T., Talence, mars 92, L’Harmattan, 1er semestre p.349-367.

MARTONNE, E. de, 1925, “Les missions de réabornement en Afrique occidentale. Frontière de la Haute-Volta avec la Gold Coast” In *Rens. coloniaux*, n° 7, juil., pp. 241-250.

MARTONNE, E. de, 1926, (sous la direction de), *Atlas des cercles de l'A.O.F*, Paris, Forest, Fasc. IV Haute Volta.

MARTONNE, E. de, 1935, *Cartographie coloniale*, Paris, Larose, 298 p.

MAUREL, M.C., 1984, “Pour une géopolitique du territoire, l'étude du maillage politico-administratif” In : *Hérodote*, n° 33-34, 3e trim.

POURTIER, Roland, 1983, “Nommer l'espace, l'émergence de l'État territorial en Afrique noire” In : *L'Espace géographiqu*e, n° 4, pp.293-304.

POURTIER, Roland, 1987, “Encadrement territorial et production de la nation”, In : *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, pp.341-358.

POURTIER, Roland, 1989, “Les espaces de l'État” In : *Tropiques, lieux et liens*, Paris, ORSTOM, pp.394 401.

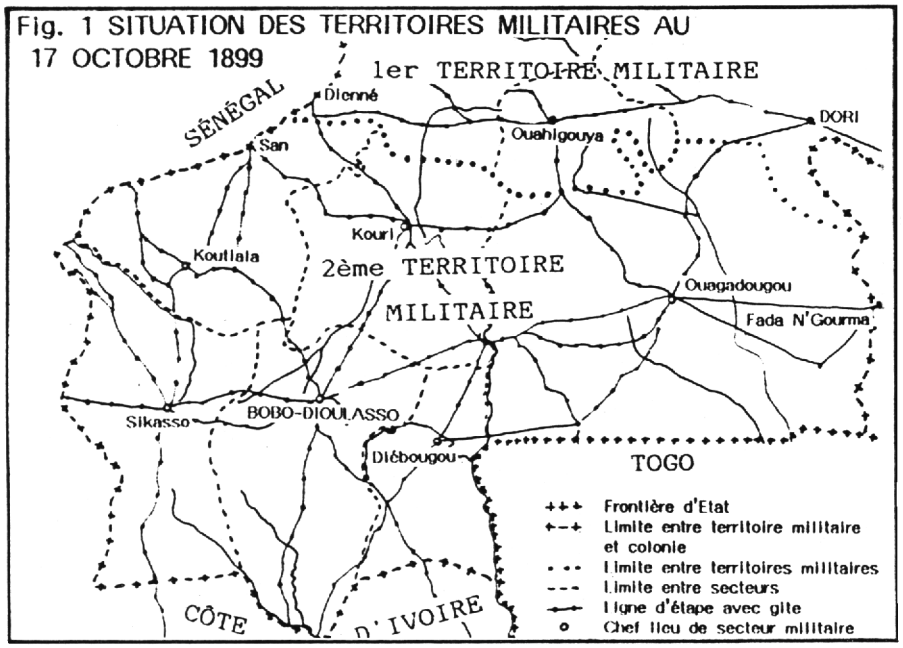
QUENEUDEC, J.P., 1988, “Le règlement du différend frontalier Burkina Faso/Mali par la Cour internationale de justice” In : *Revue juridique et politique*, n°1, janv. févr., pp. 29-41.

RAFFESTIN, Claude, 1974, “Éléments pour une problématique des régions frontalières” In : *L'Espace géographique*, n°3, pp.12-18.

SAUTTER, Gilles, 1982, “Quelques réflexions sur les frontières africaines” In : J*ournées d’études des 20 et 21 mars 1981. Frontières, problèmes de frontières dans le Tiers-Monde*, Pluriel-débat/L’Harmattan/Université Paris VII. pp.41-50.

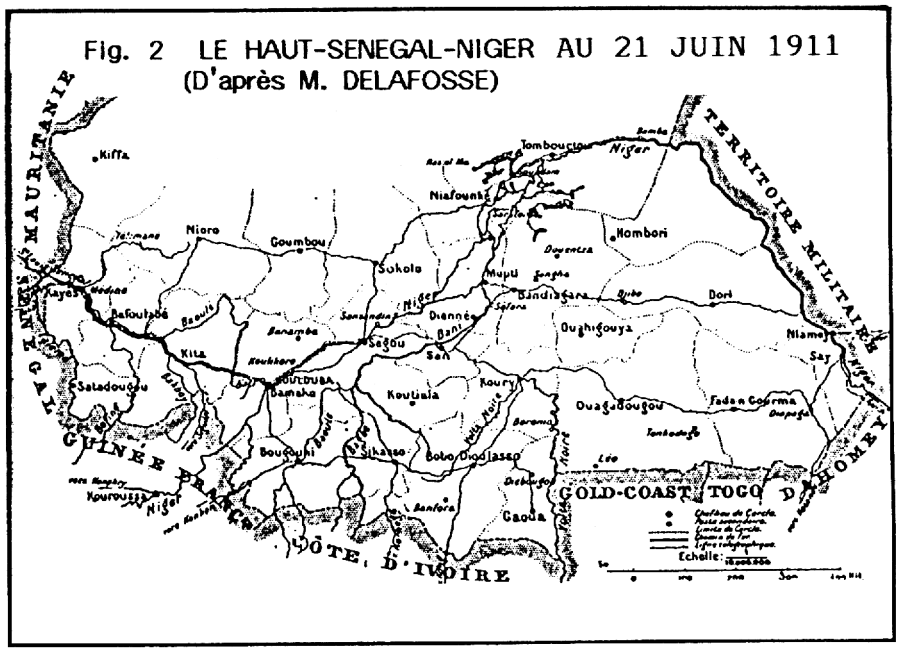
VELDHUYZEN VANZANTEN, T., 1982, *Analyse historique de l'organisation territoriale de la Haute-Volta depuis le début du siècle et sa relation avec la planification*, Projet PNUD UPV, 79/005, multigr.

ZI DOUEMBA,D.H., 1977, “Les sources de l'histoire des frontières de l'ouest africain” In : *Bull. IFAN*, t. 39, sér. B, n°4, pp. 695-835.

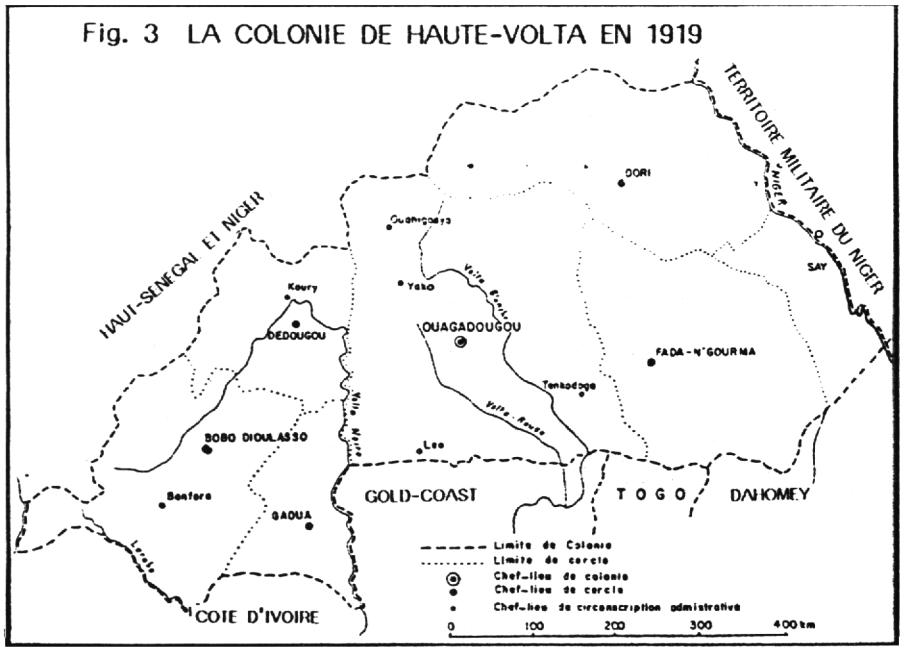


Retour au texte

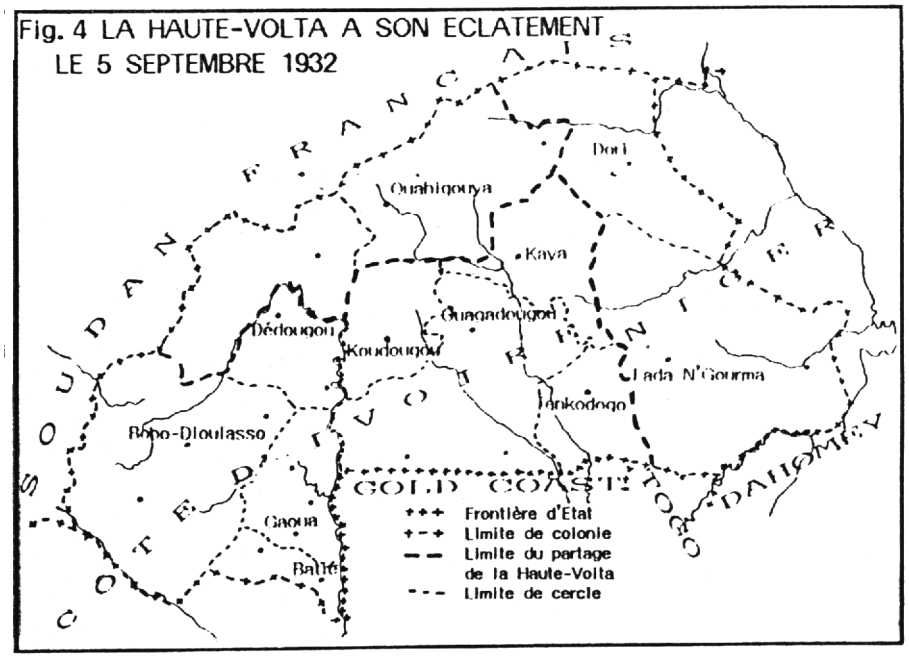
Fig. 2 LE HAUT-SENEGAL-NIGER AU 21 JUIN 1911
(D'après M. DELAFOSSE)



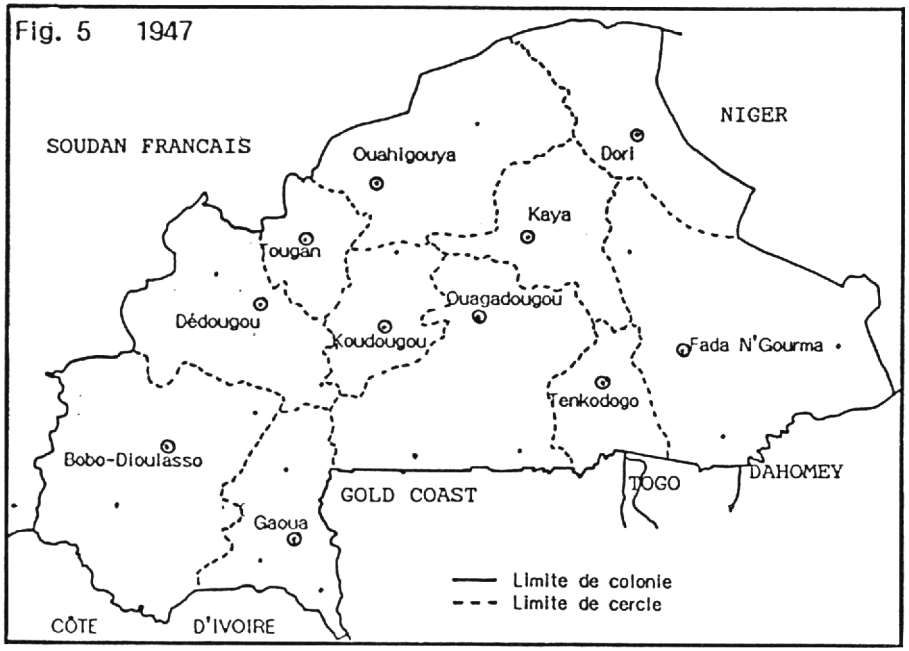
Retour au texte



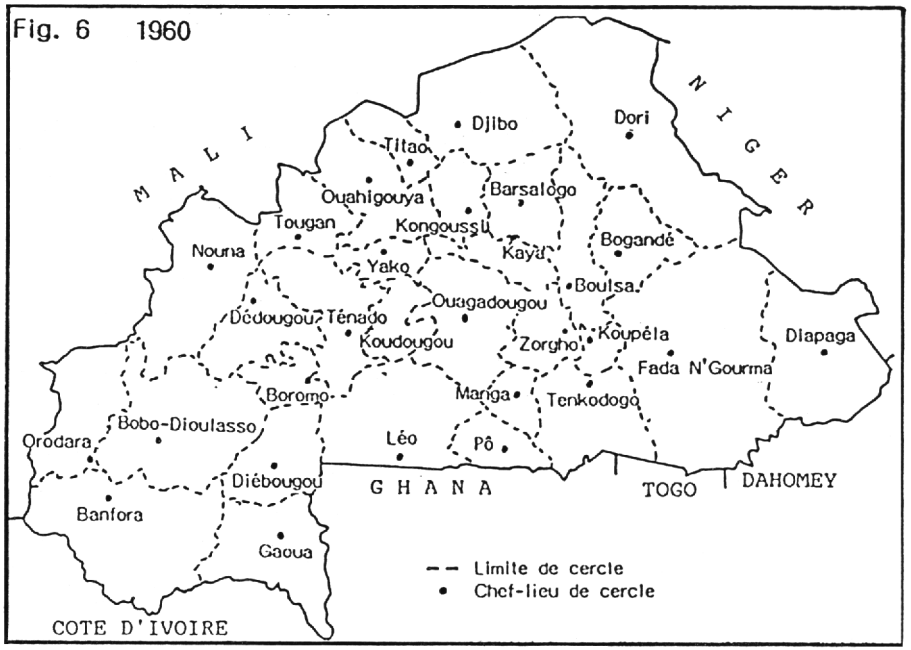
Retour au texte



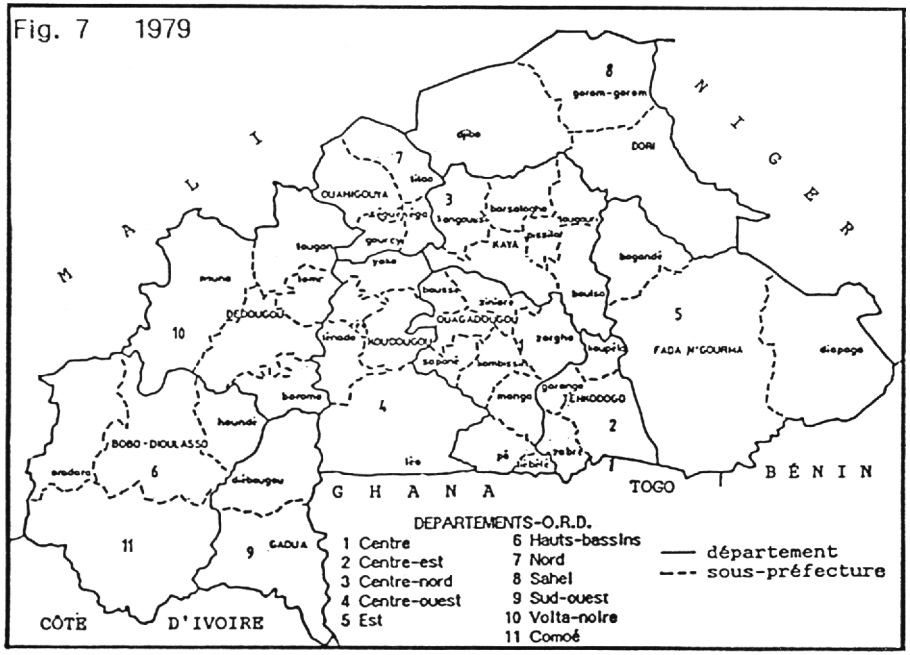
Retour au texte



Retour au texte



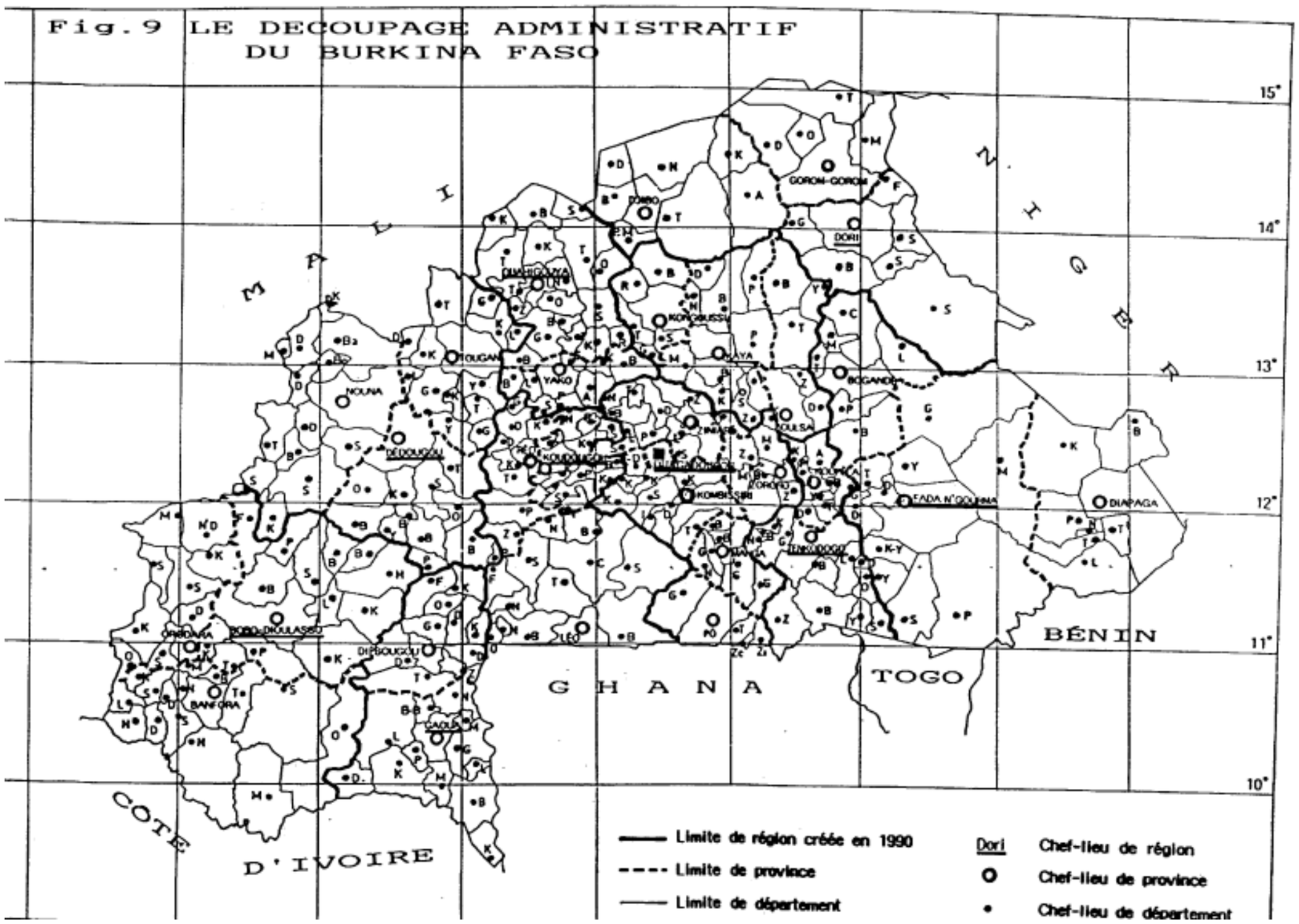
Retour au texte



Retour au texte

Retour au texte

Fig. 9 LE DECOUPAGE ADMINISTRATIF DU BURKINA FASO



Retour au texte