



GROUPE DE RECHERCHE ET D'ACTION SUR LE FONCIER (GRAF)

ENJEUX FONCIERS ET DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ZONES LIBEREES DE L'ONCHOCERCOSE AU BURKINA FASO

Daniel Thieba
2003
Mahamadou Zongo

Mars

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ARECOPA	: Appui au Réseau de Communication sur le Pastoralisme
AVV	: Aménagement des Vallées des Voltas
CES/AGF	: Conservation des Eaux et du Sol/ Action de Gestion de la Fertilité
CVGT	: Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
ONG	: Organisation Non Gouvernemental
PDI/SAB	: Projet de Développement Intégré de la Sanguié et du Boulkiemdé
PDI /Z	: Projet de Développement Intégré du Ganzourgou
PDL	: Projet de Développement Local
PFR	: Plan Foncier Rural
PDRG	: Projet de Développement Rural du Ganzourgou
PDLG	: Projet de Développement Local du Ganzourgou
PV	: Procès verbal
RAF	: Réforme Agraire et Foncière
RAV	: Représentant Administratif Villageois
SOFITEX	: Société des Fibres Textiles
TOD	: Textes d'Orientation sur la Décentralisation
UP	: Unité de Production

Résumé

La campagne de lutte contre l'onchocercose a concerné une large partie du territoire du Burkina Faso. Cette campagne qui a duré plusieurs décennies devait permettre le développement des potentialités agricoles des zones concernées parmi les plus fertiles du pays dans la perspective de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. L'éradication de ce fléau a permis l'installation progressive de populations autochtones qui avaient déserté les lieux et/ou de populations allochtones venant des provinces du nord du pays. Toutefois, il semble que le développement durable de ces zones se heurte à d'importantes difficultés parmi lesquelles la question foncière occupe une place importante.

La présente étude vise à : (i) Inventorier les pratiques foncières et les formes d'insécurité ; (ii) A identifier les liens entre cette situation et le développement durable ; (iii) A formuler des scénarios possibles pour le futur ; (iv) Décrire de manière exhaustive les expériences de sécurisation foncière conduite de manière formelle ou informelle ; (v) Enfin formuler les éléments et pistes de recommandations pouvant permettre une sécurisation accrue des acteurs locaux, en vue d'une utilisation optimale des ressources dans les zones libérées de l'onchocercose.

Les migrations à destination des zones aménagées par l'Etat

Le plateau central du Burkina Faso (en particulier le centre et le nord) constituent des zones de saturation foncière depuis plusieurs décennies. Ce sont des zones qui ont connu les taux de migration les plus importants vers la Côte d'Ivoire. Toutefois, il existe des zones aménagées de grande envergure notamment dans le Boulgou, au Bazega, au Sourou, à Di et à Lanfiéra qui constituent des zones d'attrait également pour les migrants. Quelques provinces du centre (Ganzourgou, Zoundwéogo), autrefois peu habitées ont été touchées dans certaines de leurs parties par les opérations de lutte contre l'onchocercose et le programme AVV. Elles ont vu alors affluer un nombre très important de migrants en provenance de la frange nord du plateau mossi.

Les zones aménagées par l'Etat s'étendent également sur le reste du pays (sud ouest, front pionnier), d'est en ouest, dans des poches aménagées, dans plus une dizaine de provinces. Les migrants installés par l'Etat dans ces zones sont arrivés par vagues successives et constituent une part importante des populations du centre du Burkina Faso.

Il y a deux types de migrations dans cette catégorie. D'abord celle organisée par les pouvoirs publics, à travers les Projets et Programmes, et ensuite celles qui ont été spontanées. L'analyse des modalités d'installation a montré que les deux types ont des conséquences différentes souvent.

- Les migrations vers les zones à faible densité de population et de fort potentiel agricole

La partie Est du pays constitue une zone d'arrivée de migrants. Elle comprend les provinces de la Gnagna, du Gourma, de la Komondjari de la Komienga et de la Tapoa. Elle se caractérise par une faible densité de la population : environ 10 à 30 habitants au km². Comparativement à d'autres provinces telle que le plateau central ou la zone de veille colonisation agricole, les ressources foncières restent relativement disponibles.

La zone Sud, elle comprend les provinces du Nahouri, de la Sissili et du Ziro. Elle se caractérise par une faiblesse de la densité démographique et une relative disponibilité des ressources foncières. Par conséquent, la zone constitue actuellement une des directions privilégiées des migrants en provenance du plateau central, des éleveurs et enfin les nouveaux acteurs. La convergence de tous ces acteurs vers la zone a commencé à exercer une forte pression sur les ressources naturelles et provoque déjà des inquiétudes chez les autochtones.

La zone de vieille colonisation agricole, qui couvre la zone sud – ouest du Burkina, notamment les provinces les Balé, les Banwa, le Houet, la Kossi, le Mouhoun et le Tuy a attiré beaucoup de migrants, dont beaucoup y ont plus de 40 ans de présence, sont majoritaires dans certains villages ou ont même parfois créé leurs propres villages.

C'est également une zone de forte production cotonnière et de forte pression foncière. La zone se caractérise par l'arrivée de nouvelles générations d'acteurs à qui incombe dorénavant la gestion des domaines fonciers familiaux. Ces acteurs ont très souvent, sur le foncier, des conceptions opposées à celles de leurs prédécesseurs.

La zone de front pionnier se caractérise par sa grande richesse et sa faible densité démographique. Elle concerne les provinces du KénéDougou, de la Comoé et de la Leraba. Disposant encore de réserves foncières, c'est une zone de front pionnier qui reçoit actuellement des migrants en provenance du plateau central mais aussi et surtout de la zone de vieille colonisation agricole voisine. C'est également une zone d'accueil des migrants de retour de Côte d'Ivoire victimes de l'insécurité foncière ou simplement de l'insécurité qui règne dans ce pays. Elle accueille également les éleveurs transhumants en provenance du Houet, du Poni, des Banwa, etc. ; pour certains d'entre eux, ces provinces constituaient une zone de transit vers la Côte d'Ivoire.

La zone sud – ouest est caractérisée par : (i) De faibles densités de population ; (ii) Des disponibilités foncières importantes et des bas fonds non utilisés ; (iii) La culture itinérante de l'igname qui est l'une des spéculations principales ; (iv) L'accueil des migrants agriculteurs et éleveurs du Burkina, les rapatriés de la Côte d'Ivoire : la faiblesse des densités humaines et les disponibilités des ressources, tant pastorales qu'agricoles, attirent de plus en plus de migrants, agriculteurs mais surtout éleveurs même si l'accès à la terre demeure difficile.

1.2 Modalités d'installation en zones aménagées

Dans ces zones, l'AVV et d'autres Projets qui l'ont suivi ont procédé à l'affectation de terres par chef d'exploitation. En fonction de la main d'œuvre disponible la taille des attributions a été définie. Les producteurs ont bénéficié d'un ensemble de formation et ont été dotés d'équipements agricoles. Les terres affectées officiellement par l'Etat, bien que n'ayant pas fait l'objet de titre juridique ont été jugées comme sécurisant pendant longtemps, même si certains migrants installés officiellement ont toujours demandés un titre.

Une décennie après l'installation des premiers migrants (officiels), on va assister à un mouvement spontané de migration en provenance de leurs villages d'origine. Ces migrants dits spontanés vont littéralement occuper de manière progressive les zones non affectées, particulièrement les zones de réserve.

Les Projets qui se sont succédés dans les zones aménagées par les AVV ont eu également à conduire des opérations gestion des terroirs. Dans le cadre de cette stratégie, les villages, à

travers les CVGT mis en place se sont vus octroyer les prérogatives, d'installation d'exploitants sur les terres du village, et de régularisation de ceux dont l'installation était jugé anarchique. Contrairement aux prescriptions de l'AVV, le PDRG et le PDLG ont mis l'accent sur la gestion de l'espace et restauré les CVGT des villages de migrants installés des prérogatives d'organiser l'aménagement de l'espace d'installer et de régulariser ceux dont l'occupation avait été jugée comme illicite jusque là. On voit donc se superposer des stratégies différentes selon les Projets, et cela n'est pas sans conséquence.

1.3 Les modalités d'accès à la terre (en zones de terroirs)

Les différentes modalités d'accès à la terre sont : (i) Le faire valoir direct ; (ii) Le don ; (iii) Le prêt à durée déterminée (courte) ; (iv) Le prêt à durée indéterminée ; (v) La location ; (vi) La vente ; (vi) Autres formes de contrats spécifiques.

Le faire valoir direct : il s'agit du mode d'exploitant dominant. Il concerne les autochtones ; il s'agit de droits familiaux auxquels sont associés les héritages.

Le don : pratiqué entre familles du même village ou agriculteurs de villages voisins.

Les prêts

a) Le prêt permanent ou à durée indéterminée : en général, sous ce régime, les plantations d'arbres et les aménagements durables et définitifs y sont prohibés. Il n'existe plus que sous forme résiduelle dans la zone où la présence allochtone s'est fait sentir suite aux migrations successives. Les autochtones hésitent à procéder à ce type de prêt pour plusieurs raisons : la forte pression foncière et les besoins croissants des familles autochtones ; de même que la crainte de revendication de certains migrants de première génération de s'approprier des terres acquises sous le régime de prêt à durée indéterminée.

b) Les prêts de courte durée : apparus et généralisés avec la saturation foncière et les contestations diverses des droits d'appropriation coutumière, ce type de prêt a une durée comprise entre 2 et 3 ans. Il s'applique surtout aux migrants, mais aussi aux femmes et aux femmes parmi les autochtones qui ne disposent pas d'une marge de manœuvre pour mettre en culture des terres sur une longue durée.

c) Les prêts saisonniers : ils impliquent les migrants de la nouvelle génération, ceux qui sont récemment arrivés et quelques rares fois des autochtones confrontés à un besoin foncier ponctuel ; c'est une transaction qui est en forte progression. Elle est très présente dans la zone de front pionnier, la vieille zone de colonisation agricole, ainsi que dans le sud-ouest.

d) Les prêts de courte durée : apparu et généralisé avec la saturation foncière et les contestations diverses des droits d'appropriation coutumière, ce type de prêt a une durée comprise entre 2 et 3 ans.

Le don : c'est une pratique qui est assimilée au prêt à durée indéterminée. Elle est en régression, voire en disparition, au profit de formes contractuelles de cession de la terre.

La vente : c'est un phénomène récent; les acheteurs sont pour la plupart des commerçants, des entrepreneurs, des hommes politiques et des migrants disposant de revenus

substantiels. Cette pratique est en progression rapide dans les zones d'arrivée des migrants, particulièrement celles ayant un fort potentiel agricole.

Les locations : c'est une pratique qui concerne les zones à fort potentiel agricole, de culture de rente (coton). Les zones de bas fonds sont particulièrement concernées également.

Les contrats

Dans quelques cas, ils impliquent l'Administration, on distingue alors : (i) Les contrats : limités et circonscrits à des réserves administratives, le contrat implique l'Administration et les exploitants. Il donne lieu à l'établissement d'un acte formalisé. Ce contrat proscrit tout aménagement définitif et la terre peut être retirée à tout moment lorsque les clauses ne sont pas respectées. (ii) Les concessions de réserves foncières : elles concernent des accords entre concessionnaires, populations locales et services techniques. Elles obéissent à un cahier de charges dont le respect conditionne la poursuite de l'exploitation.

1.4 Les formes d'insécurisation et leurs conséquences

En zone aménagée

Dans les zones aménagées, on assiste depuis une décennie, à l'aggravation des conflits entre les différents acteurs présents. Les conflits les plus aigus opposent les migrants aux populations autochtones. L'enjeu foncier majeur dans la province du Ganzourgou, c'est l'appropriation des espaces non affectés par l'AVV. Il s'agit des interstices laissés entre les parcelles attribuées par l'AVV, des zones dites de réserve affectées par le plan d'aménagement à diverses utilisations en fonction de l'état et de la vocation naturelle des terres.

On peut penser que l'installation dans les zones de réserve de ces nouveaux acteurs (agro business) ou simples protégés et clients est soutenue et facilitée par certaines chefferies traditionnelles des villages riverains. Il s'agit en fait d'une stratégie d'élargissement de la base de leurs alliés, et de consolidation de leur autorité coutumière sur l'espace. Dans ce cadre la fin de l'AVV et des différents projets successifs a été interprétée comme des signaux pour enclencher les mouvements de revendication de la restauration des droits fonciers coutumiers sur les espaces non attribués, et même dans certains cas sur les espaces déjà attribués.

Les conséquences sont de plusieurs ordres. Dans les zones de réserves et les bas fonds de culture, c'est l'insécurité qui est la règle. Aucune exploitation au delà de l'horizon d'une année ne peut être envisagée. Les migrants vivent dans une crainte (celle de se voir exclure un jour) telle qu'ils se retiennent même de faire des investissements de longue durée sur les parcelles qui ne font pas l'objet de contestation directe (les parcelles aménagées et attribuées par l'AVV).

En zone de terroir

Conflits et insécurité inter villageois, inter lignagers et intra lignagers

Les conflits inter villageois et intra lignagers sont développés dans les zones de forte saturation foncière, notamment dans le plateau central et la vieille zone de colonisation agricole. Très souvent liés aux imprécisions des limites des terroirs ou des terres familiales, ces conflits qui sont parfois très vieux se manifestent épisodiquement à l'occasion

d'interventions extérieures pour des aménagements (barrage par exemple). Dans la zone de front pionnier, l'installation anarchique des migrants est susceptible de créer des conflits entre villages dans le court et moyen terme. Les conflits intra familiaux qui se rencontrent également dans les zones de saturation foncière sont liés soit à la réduction des terres cultivables à cause de l'augmentation des membres de la famille (vieille zone cotonnière), soit à la dégradation des terres (zone du plateau central). Ce sont les femmes et les jeunes qui sont les premières victimes de cette situation dans la mesure où les terres dont ils bénéficient soient assez éloignées soient fortement dégradées.

Conflits et insécurité liés aux prêts (court terme, long terme)

Les conflits générés par les prêts, surtout ceux de long terme, sont très nombreux ; les prêts de court terme provoquent plutôt une insécurité chronique liée à l'instabilité de la tenure. Ils se rencontrent dans presque toutes les zones, mais de manière plus spécifique dans la vieille zone de colonisation agricole, sur le plateau central, dans la zone du front pionnier et dans une moindre mesure la zone de l'Est et du Sud - ouest. Par contre la zone du Sud reste pour le moment épargnée.

Les causes des conflits liés aux prêts, surtout de long terme, sont essentiellement la remise en cause des transactions par les cédants parfois après plusieurs dizaines d'exploitation ininterrompue. Les remises en cause peuvent consister soit en des réductions soit des retraits purs et simples de l'intégralité des superficies octroyées. A cause de la pression foncière et pour éviter les contestations ultérieures, la durée des prêts est volontairement raccourcie.

Dans l'ensemble des zones concernées, ce sont surtout les femmes et les jeunes qui sont les plus exposés à l'insécurité liés aux prêts de court et long terme. Chez les femmes, la perte de l'autonomie à cause de leur plus grande implication dans toutes les opérations culturales s'accompagne de difficultés plus accentuées d'accès à la terre. Les portions qui leur étaient naguère réservées sont de plus en plus récupérées par les hommes.

Conflits et insécurité liés aux prêts saisonniers

Les prêts saisonniers génèrent peu de conflits par contre l'instabilité de la tenure qui en découle ne favorise pas les investissements dans la terre. Les bénéficiaires, conscients de la précarité de leurs droits, pratiquent alors une agriculture extensive ; c'est le cas dans la zone de front pionnier, la vieille zone de colonisation agricole ainsi sur le plateau central.

Conflits et insécurité liés au don

Les terres obtenues par don sont au centre de presque toutes les contestations actuellement, cette situation s'explique par l'ambiguïté de la notion même de don qui se révèle souvent être synonyme de prêt à durée indéterminée. Les remises en cause parfois après plusieurs années d'exploitation continue sont liées à la pression démographique (zone du plateau central et dans la vieille zone de colonisation agricole), le renouvellement des générations (les enfants ne s'estimant pas liés par les engagements contractés par leurs parents), l'apparition des transactions monétarisées (les terres retirées étant destinées soit à la location ou à la vente principalement dans la vieille zone de colonisation agricole).

Conflits et insécurité liés aux locations

Les conflits générés par les locations portent essentiellement sur les locations à plusieurs personnes à la fois, les remises en cause de la durée ou de certaines clauses (notamment le prix) avant terme des locations pluriannuelles. Le raccourcissement de la durée des locations surtout dans la zone cotonnière entraîne les mêmes conséquences que celles qui ont été décrites pour les prêts, notamment l'instabilité des tenures qui favorise elle-même le retour à une agriculture extensive.

Conflits et insécurité liés aux ventes

A cause de son contenu polysémique dans les transactions foncières, la vente génère de nombreux conflits dans les zones où elles sont pratiquées, principalement dans la vieille zone cotonnière et dans une moindre mesure, la zone de front pionnier. La première source de conflit dans les ventes portent sur la nature des droits impliqués par la vente ; la deuxième source de conflit est liée à l'apparition de comportement opportuniste, notamment les ventes illégitimes (ventes effectuées par des personnes non autorisées), les ventes à plusieurs personnes à la fois, les ventes frauduleuses (ventes effectuées sur des patrimoines foncières d'autres personnes). La non formalisation des ventes constitue également une source de conflit.

Conflits et insécurité agriculteurs – éleveurs

Ces conflits se rencontrent dans toutes les zones du pays. Ce sont également les conflits les plus nombreux et souvent les plus dramatiques. Parmi les causes qui sont très diverses, l'on peut citer la forte pression aussi bien agricole que pastorale qui a abouti à une occupation anarchique de l'espace, cela se traduit par l'occupation des berges, l'obstruction des points d'eau, des pistes à bétail et la diminution des zones de pâturage, l'exploitation des alentours immédiats des parcs ; d'où la destruction des champs ou même des récoltes par les animaux « en divagation » qui entraîne en retour l'abattage ou l'intoxication alimentaire des troupeaux.

2. INITIATIVES OPERATIONNELLES DE SECURISATION FONCIERE

2.1 Prévention des conflits agriculteurs éleveurs

ARECOPA (Appui au Réseau de Communication sur le Pastoralisme) est une association de droit burkinabé intervenant dans le domaine de la sécurisation foncière au Burkina. Son objectif spécifique est la sécurisation de l'accès aux ressources pastorales, à travers la recherche d'une conciliation.

Etapes et processus de sécurisation foncière : Le comité de conciliation a en charge d'identifier et de traiter des conflits dans la zone. Il s'agit essentiellement d'un travail de prévention et/ou de gestion de conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles. Le forum a pour responsabilité de chercher à atteindre le consensus entre acteurs. Pour cela il organise des rencontres de concertation pour trouver un compromis. Lorsque ce consensus a du mal à être atteint par les seuls efforts du comité départemental, l'animateur de la zone (il en existe un dans chaque département) apporte un appui. Pour les cas les plus complexes, lorsque cet appui se révèle insuffisant, le Bureau régional s'implique lui-même.

Après le forum, il est procédé à la légalisation des points d'accords. Un arrêté préfectoral est pris lorsque la zone concernée est circonscrite au sein de l'espace d'un seul département. Dans

le cas des zones pastorales, c'est l'arrêté conjoint qui est recherché, puisque celui-ci implique plusieurs Ministères. Afin de lever tout équivoque, après le consensus obtenu par le forum, l'Association mobilisent les ressources humaines et logistiques afin de matérialiser sur le terrain les accords. Des actions de balisage et de marquage sont inscrites afin de rendre visibles et sans ambiguïté les différentes délimitations, ayant été objet de consensus.

Le Projet VARENA est une suite de l'intervention de l'Autorité des Aménagements des Vallées des Volta (AVV puis ONAT). Au départ, deux unités de développement (UD) étaient concernés : Po-est et Po-ouest. La seconde phase a pris en compte les autochtones dans l'attribution des parcelles et l'encadrement des producteurs. Au démarrage du Projet, l'enjeu principal était la sécurisation des droits d'exploitation des colons à installer sur les zones libérées de l'onchocercose. Avec l'extension, la zone d'intervention, les éleveurs et ayants droits coutumiers ont également été pris en compte.

Le Projet a initié plusieurs types d'actions qui se déclinent comme suit : (i) Des actions de clarification des droits d'exploitation des colons agricoles. (ii) Des actions de délimitation et de zonage de terroirs. (iii) Des actions de tracé de pistes à bétail et de couloirs d'accès aux ressources pastorales. (iv) Des actions d'organisation et de développement institutionnel.

La démarche d'intervention de VARENA peut être illustrée à partir du cas de Balingnar. Les étapes clés de la démarche sont : (i) L'instauration du dialogue. (ii) L'appui à l'organisation paysanne. (iii) L'analyse approfondie et l'élaboration des plannings villageois. (iv) La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions.

Leçons de VARENA

L'expérience de VARENA confirme que les outils visuels et la matérialisation sur le terrain des accords doivent être précédées de deux conditions :

- La mise en place et le renforcement d'institutions locales, représentatives et légitimes ; cela peut prendre du temps mais il faut s'y consacrer.
- La production de règles consensuelles.

La production de règles doit être faite de telle sorte qu'elle repose sur un consensus (donc un compromis) ; toutefois, leur reconnaissance (avalisation) par les autorités de tutelle leur donne la légalité. C'est cela qui peut permettre le recours aux autorités pour tous ceux qui se sentent lésés parce qu'ils estiment que les règles ne sont pas observées. La force externe est souvent nécessaire pour faire appliquer les règles dont les institutions locales se sont dotées. Sans cela, elles n'ont pas d'efficacité et meurent. Et l'exemple de VARENA illustre bien cette situation.

2.2 Prévention des conflits dans les zones aménagées

Nous avons identifié deux expériences significatives parmi les programmes pour prévenir les conflits ou les résoudre en zone aménagée. Il s'agit de celle du PDI/Z (Projet soutenu par la coopération néerlandaise) dans le Zoundwéogo, et du PFR (Projet soutenu pas la Coopération française et pour sa dernière phase par la coopération néerlandaise également) dans le Ganzourgou.

PFR

Le Plan foncier rural du Ganzourgou (PFR-G) s'inspire de l'expérience du Plan foncier rural de la Côte d'Ivoire. Le PFR-G peut être considéré comme un projet de recherche-action ayant pour objectif de trouver des réponses adaptées et opérationnelles de sécurisation foncière des populations de la vallée du Ganzourgou. La vallée du Ganzourgou est une zone de peuplement ancien du plateau central burkinabé. Anciennement infestée par l'onchocercose, la zone a fait l'objet de travaux d'éradication de la maladie, puis à partir de 1974 d'une opération de mise en valeur menée par les autorités voltaïques, à travers les ex-AVV¹ ce qui a permis l'aménagement de la vallée en terres de cultures pluviales et l'installation de colons en provenance principalement du plateau central².

L'approche méthodologique du PFR repose sur le principe de la stricte neutralité des équipes d'enquête. Une telle neutralité est en effet indispensable si on poursuit l'objectif de restituer les rapports fonciers tels qu'ils s'expriment sur le terrain.

La restitution des rapports fonciers réels sur le terrain constitue une étape méthodologique pertinente de toute action visant à améliorer la sécurisation foncière. Il faut, on le dit souvent, s'appuyer sur les réalités concrètes du terrain. Mais une fois cette précaution prise, il importe de ne pas considérer la documentation de la situation concrète ni comme un idéal ; ni comme une fin en soit.

En mettant tous ses efforts dans la restitution de la réalité foncière telle qu'elle est, l'approche PFR s'expose à 3 travers majeurs : (i) Celui d'abord que les principaux acteurs concernés interprètent la constatation de l'existant comme étant la consécration définitive de ce qui est. (ii) Celui ensuite de laisser peu de place à la libre expression des dynamiques foncières locales et de sous-estimer les capacités endogènes de négociation et d'ajustement. (iii) Celui enfin de perdre de vue les exigences d'intérêt général qui ne sont pas toujours assimilées par les populations locales pressées par les problèmes de survie.

Le PFR dans son intervention a cristallisé et accéléré les tensions foncières et la compétition pour l'accès aux ressources. Perçue comme une opération d'enregistrement des occupations agricoles sur le terrain, dans la perspective d'un enregistrement des droits (sous des formes administratives et juridiques en cours d'exploration), les acteurs locaux ont anticipé et ont assisté à une exacerbation des conflits et de l'insécurité. Ainsi donc, de façon non intentionnelle, en l'absence d'un certain nombre de précaution, le Projet peut être générateur ou facteur aggravant de l'insécurité.

PDI/Z

Le PDI/Z est aussi un prolongement des actions de l'AVV. Le projet a intégré la sécurisation foncière parmi ses préoccupations dans la mesure où avant son installation la zone se caractérisait par la non reconnaissance des droits fonciers coutumiers des villages autochtones par les colons installés par l'Etat ; d'où une confusion ayant pour conséquence la fragilisation des droits des migrants (aussi bien anciens que spontanés), des pasteurs, des femmes et des jeunes ; et enfin de nombreux et fréquents conflits et une insécurisation presque généralisée.

¹ - Autorité de mise en valeur des vallées des Volta ; celle-ci a évolué plus tard pour devenir l'ONAT (Office national d'aménagement des terroirs).

² - Yatenga, Sanmatenga, Bam, Namemtenga

C'est dans ce contexte que le projet est intervenu en fondant sa démarche sur les principaux axes suivants : (i) Le diagnostic et la sensibilisation. (ii) La délimitation des terroirs des villages, opération effectuée par une commission inter - villageoise composée des représentants désignés des villages concernés, de l'administration (préfet) et de la cellule GT du PDI/Z. L'opération de délimitation devait normalement se terminer par un bornage des limites. (iii) Le remembrement : il a consisté au regroupement de toutes les parcelles de chaque village selon la démarche suivante : recensement des attributaires, affectation des terres (parcellisation et bornage) et enfin l'affectation des parcelles après numérotation et tirage au sort. (iv) Enfin la mise en place d'institutions locales.

L'action de remembrement opéré par le PDI/Z a abouti à l'attribution de l'ensemble des terres cultivables. De ce fait, les anciennes zones de réserve et les interstices entre les champs, jadis vacants ont été attribués. La non affectation de ces terres entraînait la compétition pour leur exploitation et leur appropriation, source de nombreux conflits. Le remembrement a ainsi réduit la possibilité de conflits autour de ces terres, entre les exploitants de l'espace aménagé d'une part et les villages autochtones de l'autre. L'action a reposé sur une concertation étroite entre exploitants du village des migrants, mais a associé aussi les responsables des villages autochtones voisins. C'est donc sur un compromis que l'action de remembrement et de délimitation s'est effectué.

Les faiblesses et les limites du Projet concerne essentiellement la dégradation de la situation des femmes et des éleveurs et l'absence de validation extrinsèque des accords obtenus.

Enseignements et analyse sur les opérations de prévention des conflits et de sécurisation foncière en zone aménagée

En zone aménagée, il apparaît que le succès des opérations repose sur les facteurs suivants :

- Un travail de communication efficace, permettant d'éviter toute ambiguïté sur les objectifs visés.
- Un consensus à un double niveau sur la répartition des terres : consensus entre les exploitants de la zone aménagée dans leur diversité (adultes, jeunes, femmes, éleveurs) est indispensable.

Sans la prise en compte de ces différentes préoccupations, les interventions aboutissent à une marginalisation, à une aggravation de la situation des groupes sociaux les plus faibles.

En zone aménagée, la question du consensus entre les migrants, les autochtones et l'Etat en vue de l'affectation des terres « restantes » demeure une question à la fois importante et délicate. On perçoit bien qu'il y a des revendications, des logiques contradictoires, toutes s'appuyant sur des référents. D'un côté les autochtones avec comme arguments : les droits coutumiers, le principe de la non affectation par l'AVV de certaines terres (zones de réserves notamment). De l'autre côté, les migrants s'appuyant sur l'idée d'une délimitation faite par l'AVV qui leur réservait ces terres pour leurs besoins futurs, la confirmation de cette reconnaissance par les prérogatives que leur donne la RAF dans le cadre de la gestion des terroirs à travers les structures légales que sont les CVGT.

2.3 Prévention des conflits et sécurisation foncière dans les zones de terroirs

La situation est très diversifiée dans les zones de terroir. Nous avons opté d'analyser les modalités existantes de sécurisation foncière et les initiatives ou expériences existantes en ce sens.

La situation spécifique des prêts de court terme

L'insécurité des prêts de court terme est liée à la difficulté d'y effectuer des investissements dont le bénéfice ne s'enrange que sur la durée. Certains projets, en voulant appuyer des programmes d'intensification ont abouti à des conflits fonciers.

Le PDISAB

Le PDISAB est un Projet soutenu par la coopération néerlandaise et mis en œuvre dans la région du centre ouest.

L'intervention du projet est basée sur une vingtaine d'activités dénommées modules dont certains portent sur les cultures de rente et jardins maraîchers, les fermes écologiques ; ces modules qui nécessitent d'importants investissements ont incité le projet à élaborer une stratégie de sécurisation foncière.

La démarche du projet a été fondée sur une approche contractuelle basée sur l'autorisation préalable et le témoignage. Les accords conclus peuvent prendre deux (2) formes : (i) L'accord verbal : il repose sur la confiance. (ii) Le contrat fermier : il consiste à matérialiser l'accord négocié par un document écrit.

L'intérêt de la démarche du projet réside dans son caractère pragmatique et son approche fonctionnelle qui permet aux catégories défavorisées l'opportunité d'accéder à la terre pendant une durée minimale définie, ainsi que la validation locale de tels accords.

La situation des prêts de long terme

L'Union Zoumbala

Les nouveaux acteurs ou agro business men recourent à des prêts de long terme comme décrits précédemment avec des compensations en nature ou en espèce pour s'installer. Pour parer et prévenir les nombreux conflits que cela suscite, des initiatives se sont développées. Nous présentons ci dessous le cas d'actions d'une association dans la zone sud.

La zone de Sapouy connaît une forte poussée démographique qui se traduit par l'extension des champs, l'occupation et la destruction des terres et autres ressources naturelles par les animaux. Cette pression foncière s'est accentuée par l'arrivée des expulsés de la Côte d'Ivoire. En 1988, les producteurs de coton de la zone de Sapouy sont confrontés à des difficultés d'approvisionnement en intrants. Ils se décident alors par la suite de créer une Union des groupements villageois de Sapouy, une organisation qui traitera directement avec la SOFITEX limitant de ce fait les difficultés d'approvisionnement. L'Union s'est vite structurée autour des groupements du département de Sapouy et pris le nom de Zoumbala du nom de l'ancêtre de la localité.

L'Union Zoumbala a mis en place au sein des différents villages des comités de gestion de brousse.

L'Union Zoumbala a eu le mérite de définir les règles devant guider les prêts de long terme aux nouveaux acteurs, règles s'imposant aux différents acteurs autochtones. En se dotant qu'une capacité de suivi et d'une information large, elle se donne les moyens de prévenir les installations anarchiques, où l'exploitation dégradante des ressources naturelles par les nouveaux installés. On note qu'ici aussi, outre le consensus sur les règles, il y a la reconnaissance administrative des dispositions élaborées par les autochtones. En respectant cela, l'Administration s'engage à ne pas faire des enregistrements ou des cautions à toute tentative frauduleuse de droits, contraires aux règles et procédures voulues par les autochtones.

2.4 La résolution des conflits

Les modes de résolution des conflits

L'échelle de résolution des conflits est très dynamique car elle peut évoluer de la famille au département.

Pour les conflits fonciers, plusieurs cas de figure se présentent :

- Lorsque le conflit oppose deux villages, l'intervention de l'administration, notamment le niveau départemental est sollicité.
- Lorsque le conflit oppose des autochtones, le cadre de résolution dépasse rarement le village.
- Par contre, lorsque le conflit implique un autochtone et un migrant, l'échelle de résolution peut intégrer successivement la famille, le lignage, le village et enfin le département. Sauf cas exceptionnel, le niveau province est rarement sollicité. Chaque niveau entraîne l'implication de nouvelles catégories d'acteurs aux légitimités spécifiques. A partir du niveau départemental, la nature de la légitimité change de cadre dans la mesure où les instances d'arbitrage relèvent dès lors des démembrements de l'Etat.

Une fois que le conflit est déclaré (par exemple retrait de terre) ou la menace mise en exécution, le migrant entame une démarche d'abord discrète pour sonder les raisons (les menaces de retraits sont parfois utilisées soit pour renégocier les clauses du contrat, soit pour réaffirmer ses droits).

Si cette première démarche s'avère infructueuse, le migrant entreprend des démarches auprès des membres influents du lignage de l'autochtone. Cette démarche aboutit généralement à une réunion du «conseil familial ou lignager».

Si cette démarche échoue, l'ultime voie d'une solution «locale» demeure soit le chef de terre soit le responsable administratif villageois ou le CVGT (là où il existe). Les règlements des conflits fonciers dans les villages excluent pour le moment les autorités d'origine administrative. Très peu de conflits dépassent ce cadre.

Si une solution n'est pas trouvée le conflit passe de l'échelle du village à l'administration dont les procédures de résolution des conflits sont en totale contradiction avec la philosophie de la RAF, car tous les préfets reconnaissent rechercher d'abord à «réconcilier» les parties, à «apaiser» les esprits; à ce titre d'ailleurs lors des «jugements», ils (les préfets) s'entourent certes du RAV et de leurs collaborateurs mais aussi et surtout des personnes - ressources dont les voix peuvent «arracher» une réconciliation, en l'occurrence les autorités coutumières.

3 SYNTHÈSE ET SCÉNARIOS POUR LE FUTUR

3.1 Sécurisation foncière et développement durable

La question de la durabilité de l'agriculture est liée à plusieurs facteurs parmi lesquels le maintien de la fertilité de la terre joue un rôle essentiel. Or la situation actuelle des systèmes fonciers et pratiques agricoles ainsi que la gestion des conflits peuvent constituer des facteurs négatifs pour la reproductibilité de la fertilité de la terre.

En effet, les transactions foncières actuelles dans presque toutes zones du pays sont porteuses d'insécurité aussi bien pour les cédants que pour les preneurs. Cette insécurité porte sur l'incertitude la nature des droits et de la durée. La nature des droits concédés reste implicite et varie en fonction de l'état des relations entre les acteurs impliqués, par conséquent ce qui est admis aujourd'hui peut être contesté ultérieurement.

Outre les remises en cause des droits, on constate la diminution de la durée des transactions foncières qui touche à la fois les prêts que la location. Cette pratique constitue une stratégie de sécurisation adoptée par les cédants afin d'empêcher les contestations ultérieures sur la propriété des terres. A titre d'illustration dans la vieille zone de colonisation, les locations pluriannuelles ont disparu au profit des locations annuelles.

L'incertitude des droits concédés et la réduction de la durée entraînent une instabilité des tenures foncières qui se manifeste par des retraits de terre et des conflits, parfois violents ou même meurtriers, entre les acteurs impliqués dans les transactions. La principale conséquence au niveau des pratiques agricoles est le maintien ou même parfois le retour de l'agriculture extensive. En effet le développement de l'usage des intrants agricoles dans la vieille zone cotonnière est actuellement remis en cause à cause de la réduction de la durée de la location à un an.

Un des facteurs qui contribuent à entretenir l'instabilité des tenures foncières porte sur la procédure de résolution des conflits. En effet, la résolution des conflits fonciers souffre d'une part de l'absence de textes clairement élaborés et applicables mais aussi et surtout de l'absence d'une autorité à la légitimité assez forte pour s'imposer aux autres acteurs (cf. procédure de résolution des conflits).

Les pratiques agricoles dans certaines zones du pays ne sont pas favorables au maintien de la fertilité du sol ; ainsi par exemple, dans la zone du front pionnier, la culture de l'igname qui consomme beaucoup d'espace nécessite chaque année de nouvelles défriches. On assiste également dans ces zones, les défrichements pour empêcher l'installation de nouveaux migrants. On peut également signaler dans les zones AVV, le non respect des assolements à cause de la pression foncière qui commence à s'exercer.

Dans la zone de vieille colonisation agricole, l'apparition de certaines cultures, notamment le sésame, sont favorables aux pratiques agricoles extensives. A l'Est, tout comme dans la zone de vieille colonisation agricole, le non respect de l'assolement contribuera à une dégradation progressive de la fertilité des sols du fait de la culture cotonnière. Au plateau central, comme dans la majorité des autres zones, il y aura une difficulté accrue d'associer l'agriculture et l'élevage, forme la plus efficace de l'intensification. On se situe dans un contexte où il y a une pression foncière aiguë, sans que les conditions de passage à une intensification n'apparaissent. Il n'y a pas de mesures incitatives pour aller vers l'intensification. Des dispositions, insuffisamment en place auraient pu l'encourager :

- Un meilleur accès (disponibilité et coût) aux intrants agricoles ;
- Une plus grande possibilité de valorisation de l'élevage en stabulation (embouche)

- Des conditions de commercialisation valorisant mieux les prix et donc la rémunération du travail ;
- Un service de vulgarisation mieux à l'écoute des « besoins » des producteurs et produisant des services permettant une amélioration du fonctionnement de l'exploitation agricole dans son ensemble ;
- Des services de recherche mieux articulés aux priorités relatifs aux contraintes à la production agricole.

Dans les conditions actuelles, les conditions économiques de valorisation des produits agricoles de rente, de commercialisation du bétail n'y sont pas favorables. Et la situation actuelle en Côte d'Ivoire va contribuer à tirer vers le bas les prix, tandis que la concurrence des produits animaux européens et américains (à travers les subventions agricoles) va freiner les possibilités d'une meilleure compétitivité des produits sahéliens sur les marchés régionaux.

Le développement des organisations professionnelles agricoles et l'émergence d'un lobbying paysan pourrait aider à mieux peser sur les orientations des politiques et leur mise en œuvre. Ceci constitue le gage le plus sûr de la conception et de la mise en place de politiques agricoles plus favorables. Fort heureusement, des mouvements de ce type cherchent leur chemin aussi bien à l'échelle nationale que sous régionale.

3.2 Liens entre foncier, Politiques de développement, Projets et Administration

L'insécurité foncière n'est pas un produit simple des tenures foncières dites traditionnelles. Elle est le fruit de transactions et d'opérations dans le contexte d'une économie marchande.

Il apparaît clairement en outre que les différents outils de l'administration (le P.V. de palabre en l'occurrence) et l'usage que l'on en fait peuvent être source de conflits et d'insécurisation, contrairement à ce qui était prévu. Les techniques et outils divers ou titres (P.V., cartographie, remembrement, titres, permis d'exploitation, permis d'occupation...) ne peuvent être utilisés comme techniques passe partout ; si des dispositions particulières ne sont pas prises, afin d'assurer au préalable une validation interne (aux yeux des acteurs concernés) ils génèrent ou aggravent l'insécurisation.

Plusieurs pistes de réflexions et d'actions peuvent aider à une meilleure clarification du statut des différentes tenures foncières et des conditions d'introduire des formes légales (administratives) de titres.

L'Administration joue un rôle essentiel pour la sécurisation. On voit comment la reconnaissance ou non de règles locales leur donne de la force. Lorsque l'administration contribue à leur reconnaissance (y compris en ce qui concerne les droits délégués) et à leur application, elle acquiert un sens et un poids effectif. L'Administration ne bénéficie pas d'une image de crédibilité et d'impartialité dans le traitement des différends fonciers. C'est la raison pour laquelle, les acteurs se sentant lésés lors de jugements rendus par un Préfet, ils profitent de l'affectation d'un nouvel administrateur pour réveiller des contentieux dans l'espoir qu'ils seront entendus par le nouveau.

La sécurisation foncière n'est pas par conséquent, comme on pourrait le croire une simple batterie d'applications de modalités d'accès au droit positif, ou en encore de techniques physiques (parcellisation, cartographie, balises). C'est un ensemble à considérer et le rôle des dispositions administratives joue un rôle capital.

Le développement durable est conditionné par de multiples facteurs parmi lesquels la sécurisation foncière n'en est qu'un. Les facteurs d'intensification de l'agriculture (politiques agricoles), de gestion des ressources naturelles jouent un rôle crucial. Cela amène à situer la préoccupation de la sécurisation foncière dans un contexte globale de dispositions incitatives pour une meilleure compétitivité de l'agriculture paysanne.

3.3 Tendances d'évolution et scénarios probables

L'Etat rencontrera des difficultés croissantes pour prévenir les conflits ou les régler quand ils éclateront. Les données et informations révèlent la recrudescence des conflits fonciers, souvent sous des formes violentes, se cristallisant en rivalités entre groupes ethniques. La RAF (Réforme agraire et foncière) en vigueur se révèle inopérante sur le terrain. D'une part elle est méconnue de manière effective par les représentants de l'administration territoriale, mais surtout elles ne servent pas de référence pour les gestionnaires effectifs du foncier (qui restent les autorités coutumières locales et autres organisations émergentes. Par ailleurs, ce n'est pas sur la RAF que se basent les préfets (dans le cadre des tribunaux départementaux) ayant réussi des conciliations à la suite de conflits fonciers, mais sur les normes locales, avec toujours l'appui des autorités coutumières.

Les expériences de sécurisation foncière et de gestion des ressources naturelles a pris un recul avec la généralisation progressive des PDL (Projets de développement local). L'approche par la demande, et la focalisation sur les CVGT (Commission villageoise de Gestion des Terroirs) semblent être des approches limitatives. En outre, l'insuffisance de compétences sur les questions foncières au sein des Projets, le faible engagement budgétaire limite l'efficacité des actions de sécurisation foncière.

Au total donc les acteurs qui vivent l'insécurité pourront voir leur situation s'aggraver sans que des réponses pertinentes soient apportées par les Projets, l'Etat, les collectivités locales.

Toutefois, on va assister à un intérêt accru du sujet par les organisations professionnelles agricoles, les ONG et une frange de plus en plus importante du personnel politique. La mise en place d'une Commission Nationale de Sécurisation Foncière constituera une arène où des débats et des choix déterminants se feront, soit dans le sens du maintien du statut quo ou de changements majeurs en termes de politiques et de dispositifs nouveaux, novateurs.

Tels sont les enjeux au sein desquels toute assistance au développement ayant le foncier au sein de ses préoccupations doit inscrire ses actions.

La mise en place des communes rurales va représenter un changement institutionnel important présentant autant d'opportunités en matière de sécurisation que de risques si des dispositions adéquates ne sont pas prises. La mise en place de la Composante sécurité foncière au sein du PNGT pourrait redynamiser les réflexions et les actions novatrices pouvant influencer sur l'amélioration des approches et des pratiques des acteurs en présence. Dans le même sens, la mise en place de la Commission Foncière de Sécurisation Foncière, traduction d'une volonté politique, pourrait donner un souffle nouveau aux initiatives novatrices.

RECOMMANDATIONS

Ces tendances ne peuvent être inversées qu'au prix de changements majeurs dans plusieurs domaines :

- Mettre en œuvre la Décentralisation, de façon à transférer effectivement les prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles, à travers des règles dont se sont dotées les acteurs locaux, dans le respect de l'esprit de la RAF.
- Mieux clarifier les droits coutumiers, les configurations institutionnelles et prérogatives des autorités coutumières, ainsi que les conditions et processus d'articulation de ces droits avec les droits modernes. Ce sont elles qui jouent la fonction de gestion du foncier. Les enseignements tirés des recherches récentes pourraient aider à mieux élaborer les conditions d'accès aux droits modernes, à la reconnaissance du statut des instances coutumières.
- Reconnaître la possibilité pour les groupes d'élaborer des règles (y compris des règles constitutionnelles) et les faire connaître auprès de l'entité administrative la plus proche.
- Être attentif aux modalités de validation des règles locales. Dans les régions où les institutions coutumières sont restées relativement structurées, cela ne poserait pas beaucoup de difficultés. Toutefois certaines catégories peuvent voir leur insécurité se perpétuer (femmes, jeunes, migrants, éleveurs).
- Restaurer la crédibilité de l'Administration (vis à vis des producteurs agricoles), son impartialité dans des fonctions efficaces de reconnaissance des accords locaux (sous réserve qu'ils soient compatibles avec les principes d'équité contenu dans la RAF) d'arbitrage, de recours aux appuis sollicités (y compris la force) pour faire accepter et appliquer les règles si besoin est.
- Conduire des politiques incitatives à l'intensification : meilleure rémunération du travail agricole, meilleur accès aux intrants.
- Améliorer la conception et la mise en œuvre des Projets et Programmes de façon à mieux répondre aux demandes de sécurisation foncière lorsqu'elles se présentent.
- Améliorer le suivi évaluation de la question foncière. Il semble indispensable, par province de disposer d'un corpus d'informations suivantes : (i) Quelle est la nature et la typologie des conflits ? Quelles en sont les causes ? (ii) Quelle est l'évolution de la fréquence des différends fonciers ? (iii) Quels sont les différends fonciers qui ont été soumis pour arbitrage auprès des autorités administratives et judiciaires ? Les Conseils Communaux ? (iv) Quels sont les différends qui ont pu trouver une issue ? Quelles sont celles qui perdurent ?

Les zones libérées de l'onchocercose ne pourront surmonter les difficultés liées à la situation foncière et amorcer alors un processus d'exploitation durable des potentialités existantes que si de telles dispositions sont mises en œuvre.

LISTE DES DOCUMENTS DE REFERENCE

- Etude des systèmes locaux de gestion foncière dans la zone d'intervention du PFR/Ganzourgou
- GREFCO, 1998 ; La sécurisation foncière : leçons d'expérience au Burkina Faso (synthèse)
- OUATTARA et al. 1996 ; La femme et la terre : une recherche action sur la sécurisation foncière
- PATECORE, 2002, Gestion alternative des conflits autour des pistes à bétail dans la zone du PATECORE – Démarche et méthode
- PATECORE, 2001, Processus de gestion décentralisée de la zone agro-sylvo-pastorale de Goada – Démarche et méthode
- PARE Lacinan et Zongo Mahamadou, Avril 2002 ; Evolution des transactions et formes de sécurisation foncière au Burkina Faso. PNGT
- PDISAB, 1996 ; Plan d'opération
- PDI/Z, 1999 ; Rapport final d'exécution (janvier 1994 – décembre 1998)
- PGRN/B, 1997 ; Présentation du deuxième programme national de gestion des terroirs (PNGT 2)
- SANOU et al. 2001 ; Traitement de la question foncière dans le cadre du projet d'aménagement et de développement de la plaine de la Kossi.
- SANOU et OUATTARA, 2002 ; Application des textes portant réorganisation agraire et foncière (RAF) dans le cadre du Projet NOUAHO : analyse comparée avec d'autres méthodologies
- SANOU Saïdou et al, Septembre 2002 ; Elaboration et validation des règles locales de gestion foncière dans les zones de terroir au Burkina Faso. Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources animales.
- SANOU et TALLET, 1997 ; Perspectives pour un renforcement de la sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso : mission exploratoire sur le foncier (en vue de la 2^{ème} phase du PNGT)
- SOME, 1999 ; Migration rurale et gestion des ressources foncières au Burkina Faso : le cas de Pô-Ouest
- TRAORE, 1997 ; table ronde des chefs coutumiers sur la sécurisation foncière des femmes du PDISAB, rapport de synthèse