

Dossier no. 138

Accès à la terre et sécurisation des nouveaux acteurs autour du lac Bazèga (Burkina Faso)

Sayouba Ouédraogo

Mars 2006



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides



Accès à la terre et sécurisation des nouveaux acteurs autour du lac Bazèga (Burkina Faso)

Sayouba Ouédraogo

Dossier no. 138

A propos de l'auteur

Sayouba Ouédraogo s'est spécialisé dans les études foncières en 1999, lors du stage de son diplôme de maîtrise en géographie, dans le cadre de l'« Etude de l'évolution des transactions foncières au Burkina Faso » (Ministère de l'Agriculture/Coopération française). Il a ensuite collaboré à plusieurs activités, notamment la mission d'appui au Projet pilote de Plan foncier rural du Ganzourgou menée en 2002 avec l'IRD de Ouagadougou. Membre de l'Association construire ensemble – Recherche sur la citoyenneté en transformation (ACE-RECIT), il prépare actuellement un DEA en études du développement à l'Institut universitaire d'études du développement de Genève. Vous pouvez le contacter par email à : o_sayouba@hotmail.com ou sayoubakossodo@yahoo.fr

Remerciements

Ce travail, pionnier en son genre pour nous, n'aurait pu être réalisé sans le concours de nombreuses personnes. Ainsi, nous remercions Dr Camilla Toulmin pour la confiance, le soutien et la compréhension dont nous avons bénéficié tout au long de l'étude. A M. Philippe Lavigne Delville et M. Vincent Basserie, nous sommes reconnaissants pour le regard critique porté sur le rapport d'étape. A M. Nonguiyalgueré Ouédraogo et M. Adama Ouédraogo, nous devons de nombreuses informations sur les administrations domaniales de Kombissiri et de Ouagadougou ; nous les en remercions. Nous sommes également reconnaissants envers les chefs coutumiers et les populations anonymes du Bazèga auprès desquels nous avons beaucoup appris. Il en va de même pour nos amis Vincent Zakané et Aboul Salam Ouédraogo, encadreurs agricoles, ainsi qu'Alexis Sané, agent forestier. Enfin, *last but not least*, nous remercions fortement M. Jean-Pierre Jacob pour ses orientations pendant les enquêtes et particulièrement ses rapides et rigoureuses lectures de tous nos manuscrits.

Ce projet de recherche a bénéficié du soutien financier du programme CLAIMS (*Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa*) financé par l'Union Européenne (INCO-DEV), et du programme Réussir la Décentralisation financé par l'Agence danoise d'assistance au développement (Danida) et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi).

Abréviations

CAFORMA	Centre adventiste de formation maraîchère
CVGT	Commission villageoise de gestion de terroirs
FLEXFASO	Société fruitière du Faso
PDRDP	Projet de développement rural décentralisé et participatif
PGRN	Projet de gestion des ressources naturelles
PV	Procès verbal
PVP	Procès verbal de palabre
RAF	Réorganisation agraire et foncière
SDPF	Service des domaines et de la publicité foncière
UCOBAM	Union des coopératives agricoles et maraîchères du Burkina

Table des matières

1. Introduction	1
2. Présentation de la zone d'étude	4
2.1 Données administratives, physiques et socio-économiques	4
2.2 Données politiques et foncières	7
3. Le lac Bazèga : aménagements et acteurs	14
3.1 Les différents aménagements et leur situation économique	14
3.2 Acteurs et dynamique d'occupation des terres autour du lac	16
4. Formes d'accès à la terre autour du lac	19
4.1 Le don	19
4.2 Les contrats avec partage du capital foncier	20
4.3 L'achat	22
5. Formalisation des droits fonciers	23
5.1 Des législations foncières en faveur des acteurs agricoles privés	23
5.2 Les différents types de formalisation des droits fonciers	26
5.3 Pratiques d'acteurs : ignorance mutuelle et implications	33
6. Analyses et perspectives	36
6.1 Vers une reconnaissance des pratiques foncières locales ?	36
6.2 La question de la citoyenneté rurale	37
7. Conclusion	41
Bibliographie	43
Annexes	46

1. Introduction

Le « foncier » est défini comme étant à la fois constitué par la terre, les autres ressources naturelles (eaux, forêts, faune) et l'ensemble des relations sociales entre les individus et les groupes sociaux pour leur appropriation et leur utilisation (CILSS, Club Du Sahel, PNGT, 1993). Cette définition recouvre les perceptions des acteurs du développement rural, des bailleurs de fonds, des gouvernants et des populations rurales, se résumant au fait que la terre est un support de production et d'investissement. Cependant, l'insécurité foncière prétendument rapprochée à la tenure coutumière des terres rurales a été pendant longtemps considérée, à tort ou à raison, comme un facteur limitant à l'investissement et à la modernisation agricole, et en même temps comme justificatif de l'introduction de la propriété privée dans la législation foncière de nombreux pays du Sahel.

La politique foncière du Burkina Faso est assez illustrative d'un tel processus au regard de ses récentes évolutions, notamment : la nationalisation des terres et l'éviction formelle des pouvoirs coutumiers des prérogatives de gestion foncière en 1984 sous la Révolution ;¹ l'institution de titres de propriété privée et l'adoption de mesures transitoires donnant à nouveau aux autorités coutumières la possibilité de gérer les parties non aménagées du domaine foncier national en 1991 ; et enfin la réforme agraire et foncière de 1996 qui supprime les mesures transitoires et introduit, à travers son décret d'application, le procès verbal de palabre (PVP) permettant de transformer les droits fonciers coutumiers négociés en droits administratifs (droits de propriété).

1. L'optique de la réforme agraire et foncière de 1984, contrairement aux révisions de 1991 et 1996, n'était pas la propriété privée en milieu rural. Elle visait plutôt une réorganisation de la production et des chances d'accès à la terre, même si les mesures qui l'ont accompagnée ont parfois été néfastes pour les pouvoirs locaux : « La prise en compte de ces préoccupations (question foncière, prix non rémunérateur des produits agricoles, participation des populations locales) s'est traduite en 1984/85 par la promulgation de la loi sur la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) qui a affirmé la propriété de l'Etat sur l'ensemble du domaine foncier national. Outre les objectifs de promotion des activités du monde rural, la RAF avait également pour but de briser le pouvoir des chefs coutumiers et permettre au plus grand nombre de population d'accéder aux terres agricoles » (Ouédraogo M., 2002 : 4).

Le PVP va être un outil utilisé pour renforcer l'appropriation de terres rurales non aménagées, notamment les bas-fonds fertiles, par de nouveaux types d'agriculteurs appelés « nouveaux acteurs ». Chargés de moderniser l'agriculture à partir de l'agrobusiness² avec le soutien politique des pouvoirs publics, ces nouveaux acteurs sont très souvent des agents en activité ou à la retraite des secteurs public et privé, des commerçants et des hommes politiques des principaux centres urbains et des ruraux (peu nombreux) ayant fait fortune dans l'élevage ou le commerce.

Le choix stratégique des pouvoirs publics d'associer les nouveaux acteurs (suffisamment influents au regard de la puissance de leurs réseaux financiers et sociaux) au premier plan des rapports à la terre rurale leur évite une prise directe, et même « controversée » comme par le passé, avec les règles coutumières de gestion foncière. Cette option offre, à travers de nouvelles mises en relation des régimes fonciers moderne et coutumier, des champs de rapports renouvelés entre ville et campagne, entre citadins et ruraux, entre agriculture moderne et traditionnelle. Nous avons choisi d'observer ces rapports autour du lac Bazèga, au centre-sud du Burkina Faso, où de nombreux domaines arboricoles sont l'initiative d'opérateurs privés depuis quelques décennies.

Deux objectifs majeurs nous ont guidés. Le premier consiste à mettre en évidence les formes d'utilisation des dispositifs légal et coutumier par les acteurs dans les transactions foncières. Ces usages apparaissent notamment au niveau du contenu des transactions et des démarches de sécurisation ou de validation. Le second objectif consiste à montrer, à partir d'études de cas conflictuels, les forces et faiblesses de ces usages, les rôles joués par les instances de recours et surtout les stratégies des acteurs en cause.

Les enquêtes de terrain et les recherches documentaires se sont déroulées entre mai et septembre 2003, à Ouagadougou comme dans la province du Bazèga. Les enquêtes ont été menées auprès d'un public le plus large possible (responsables administratifs et techniques, chefs coutumiers, nouveaux acteurs, habitants locaux). Divers thèmes relatifs aux objectifs susmentionnés ont été abordés en privilégiant l'entretien et l'enre-

2. Dans le chapitre 1 du cahier des charges spécifiques du périmètre de Bagré (arrêté n°98-033/MEE/MA/MEF/MATS, année 1998), l'agrobusiness (ou agro-industrie) est défini comme étant « toute exploitation agricole visant des objectifs qui vont au-delà de l'autoconsommation. Dans le cas de l'agro-industrie, l'exploitant pourrait être amené à s'orienter vers des actions intégrées (production, transformation, conservation, approvisionnement, commercialisation) ».

gistrement des discours (environ 30 heures utiles et 600 pages de transcription manuscrite). Ces thèmes ont été définis en partie en fonction des guides fournis lors de l'étude sur « l'évolution des transactions foncières au Burkina Faso » (pour le condensé de ces guides, voir Mathieu *et al.*, 2000).

Le présent texte est une synthèse de trois rapports produits antérieurement : rapport d'enquête exploratoire, rapport d'étape, rapport provisoire. En cinq parties principales, il restitue essentiellement des informations et analyses relatives au premier objectif. Les chapitres 2 et 3 fournissent des données politiques, foncières et économiques aussi bien au niveau de la province qu'à l'échelle du lac Bazèga et des villages environnants. Le chapitre 4 présente les principales formes d'acquisition de terres agricoles convenues entre divers acteurs sur les deux rives du lac. Au chapitre 5, après avoir examiné les possibilités que la législation foncière offre actuellement aux nouveaux acteurs pour l'obtention de titres de propriété, nous décrivons les pratiques de formalisation en cours dans la zone d'étude. Enfin, le chapitre 6 est une contribution aux réflexions sur les conditions de reconnaissance des pratiques foncières locales, mais également sur la formation et les responsabilités de la nouvelle communauté qui naît des rapports entre ville et campagne.

2. Présentation de la zone d'étude

2.1 Données administratives, physiques et socio-économiques

Située au centre-sud du Burkina Faso, à quelques 45 km au sud de Ouagadougou sur la route nationale n°5, la province du Bazèga compte sept départements administratifs dont Kombissiri (aussi chef-lieu de la province), Gaongo et Toecé où se trouve le lac étudié. Il s'agit d'une province très peuplée, en moyenne 40 hab/km² (INSD, 2000) contre 38 hab/km² pour l'ensemble du pays.

Au plan physique, le Bazèga partage avec la province du Ganzourgou une frontière naturelle qui est le fleuve Nakambé. Il s'agit d'une province assez arrosée, en moyenne 806,26 mm/an répartis sur 52,8 jours de pluie (relevés pluviométriques de Toecé, 1998-2003). On note par ailleurs la présence de nombreux cours d'eau dont le fleuve Bazèga qui a donné son nom à la province. Ils s'écoulent en majorité du nord vers le sud et

Carte 1. Situation de la zone d'étude



alimentent de nombreuses retenues d'eau dont la réalisation datant de plusieurs décennies. Il s'agit en particulier des barrages de Nagbangré (1962), Pindéga (1952), Koubri (années 1970 probablement) et Bazèga (1962) communément appelé « lac Bazèga ».

Ces atouts agricoles expliquent la présence d'anciens foyers d'immigrants composés essentiellement de populations provenant de régions surpeuplées de la pénéplaine centrale du pays. Trois zones d'accueil symbolisent les types d'intérêt agricole des différents acteurs qui arrivent dans la province.

Il s'agit d'abord de la **zone de Gaongho**, au sud de la province, connue pour ses fortes productions de coton et de pastèque et qui est considérée par ailleurs comme le grenier céréalière du Bazèga. La zone comprend, outre Gaongho lui-même qui est le chef-lieu du département, les villages de Wardogo, Voosé et Mazoara qui est proche de la zone pastorale à la limite avec la province du Zoundwéogo. Ce sont d'anciens villages de migrants installés, il y a une à deux générations, par les chefferies coutumières de Gaongho. A partir de ces anciens villages, la conquête de l'espace agricole se poursuit avec la création de nouveaux villages satellites (ou hameaux de culture) qui font figure de fronts pionniers sur le reste des réserves forestières, y compris la zone pastorale qui n'est plus épargnée. L'intensité de ces flux migratoires a eu pour conséquence directe une forte mobilisation des ressources naturelles de la zone et leur réduction, d'où une diminution de la superficie forestière de 98 000 ha en 1953 à 12 000 ha de nos jours (1990) (Zabsonré, 1998 : 50).

Une telle conquête de la réserve de forêt est l'œuvre des chefferies coutumières de part et d'autre de la frontière provinciale, qui exploitent un flou dans le contrôle administratif de la zone. En effet, en 1987, un arrêté ministériel a consacré le rattachement du village de Mazoara au département de Béré situé dans la province voisine du Zoundwéogo, ce qui avait permis aux migrants qui y étaient installés de se libérer de la tutelle (politique mais aussi foncière dans une certaine mesure) des chefferies de Gaongho. En 1996, une décision ministérielle abroge la précédente en rattachant Mazoara à Gaongho donc à la province du Bazèga ; mais dans la pratique, la population de Mazoara préfère toujours se référer à la préfecture de Béré. Cette situation due au flou administratif profite non seulement aux migrants de Mazoara, mais aussi aux chefferies coutumières de la zone où, selon Zabsonré (*op. cit.*), la simple cession ou la

vente (rare) de terres est du ressort des chefs de Gaongho et de Rassamkandé. Armand Ouattara (Entretien du 15/5/2003), secrétaire général de la province, renchérit en disant qu'il existe des redevances issues des concessions de terres. La zone compte une cinquantaine de nouveaux acteurs.

Plus récemment, le 19 avril 2004, le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation et les hauts-commissaires des deux provinces concernées ont effectué une mission conjointe à Mazoara pour tenter de résoudre la situation qui venait d'enregistrer une dernière tension liée à une revendication foncière. Mais à notre connaissance, aucune décision majeure n'a été prise à cette occasion.

La **zone de Koubri**, située à une trentaine de kilomètres de Ouagadougou, constitue le second point de chute des nouveaux acteurs dans la province. En effet, sa position géographique est un atout pour les nouveaux acteurs. Ainsi, « avec la proximité de Ouagadougou, Koubri connaît une forte occupation des terres de culture par des citoyens qui a pour conséquence de réduire les terres de culture des populations villageoises » (Bagré *et al.*, 2003 : 53). Il s'agit d'une dynamique foncière très ancienne qui date de l'installation du Monastère de Koubri dans les années 1970.³ Les récentes fermes installées par de nombreux nouveaux acteurs sont consacrées en majorité à la production agro-pastorale. Par ailleurs une expérience pionnière de pisciculture a débuté, courant 2003, dans une des fermes. L'obtention des terres dans cette zone est désormais onéreuse.

Enfin, la **zone du lac Bazèga**, dans le département de Toecé, représente la troisième zone d'accueil des nouveaux acteurs. Ils y sont également en grand nombre et proviennent principalement de Ouagadougou. C'est une zone spécialisée depuis une trentaine d'années dans la production fruitière dans de vastes domaines agricoles situés de part et d'autre du lac. Zoungrana (1994 : 21) décrit ainsi le cadre général des rapports fonciers autour du lac Bazèga :

« La valorisation des ressources hydrauliques met en scène acteurs locaux et entrepreneurs sans qu'aucun ne dispose d'une réelle aptitude à la maîtrise de l'espace. En effet, les premiers n'ont pas les moyens financiers et techniques pour la valorisation rationnelle de l'eau dans un contexte sahélien. Les seconds n'ont pas un accès direct au foncier. Leur stratégie a donc consisté d'abord à s'assurer

3. Ce monastère a entre autres activités la production laitière.

le contrôle du foncier, et ensuite à aménager des possibilités de négociation avec les riverains. »

Pour cerner le contenu précis de ces rapports, nous avons choisi de consacrer l'étude à cette zone dont nous livrons à présent les données politiques et foncières.

2.2 Données politiques et foncières

Dans les terroirs *moosé*, le pouvoir politique ou pouvoir sur les hommes se distingue du pouvoir foncier ou pouvoir sur la terre ; les deux sont détenus par des personnalités différentes, mais exercés sur des espaces plus ou moins communs en fonction de l'histoire locale. La zone étudiée n'échappe pas à cette réalité déterminante pour l'accès aux terres agricoles.

Maîtrises politiques

Le système politique *moaga*, établi dans le centre du Burkina Faso, est très hiérarchisé avec quatre pouvoirs centraux (*Dimdemba*) ayant chacun son *soolem* ou territoire politique. Le pouvoir central de Ouagadougou particulièrement est exercé par le *Mogho naaba*. La province du Bazèga est située dans le *soolem* du *Mogho naaba* et est contrôlée par délégation par un de ses ministres, le *Gounga naaba*.⁴ Ce dernier nomme dans son *soolem* 33 chefs coutumiers dont 12 *Rimbiissi* (et assimilés, c'est-à-dire des chefs non directement issus d'une lignée de la lignée régnant à Ouagadougou et dont les territoires furent aussi érigés cantons coloniaux). Chaque *Rimbiga* nomme à son tour des chefs de *tinkoanksé* à la tête des groupes humains de taille ou de poids politique important. L'administration publique semble suivre cette dynamique coutumière en érigeant chaque année des *tinkoanksé* en nouveaux villages administratifs.

A notre connaissance, huit *Rimbiissi* se retrouvent dans la province administrative du Bazèga : Koubri, Doulougou, Tuili (qui détient le droit d'aînesse sur l'ensemble des *Rimbiissi* du territoire géré par le *Gounga naaba*), Saponé, Gan-ongo, Guirgo, Toecé et Toudou. Les anciens groupements villageois sont Pawamtoré, Zangoego, Sincenné (ces trois premiers appartenaient au canton de Toecé), Koyoundou, Sincenné et Monemtinga.

4. Il faut préciser que le *soolem* du *Gounga naaba* couvre à la fois les actuelles provinces administratives du Bazèga et du Zoundwéogo (Entretien avec le *Gounga naaba* Tanga, Ouagadougou, 09/9/2003).

Dans le département administratif de Toecé, l'on trouve cinq « chefferies principales » qui présentent des aires politiques inégales (voir Carte 2). Il s'agit des chefferies de Toudou et Toecé qui possèdent les plus vastes territoires, suivies de la chefferie de Sincenné, et enfin des chefferies de Pawamtoré et Zangoego qui détiennent des territoires exigus. Il faut noter que l'autre partie du territoire de la chefferie de Sincenné proche du lac est un territoire additionnel que le chef de Toudou lui avait donné, il y a environ trois générations (Entretien avec le chef de Toudou, Toudou, 21/9/2003). La zone d'influence du lac s'étend ainsi à la fois sur trois maîtrises coutumières.

En définitive, le système politique *moaga* est très ancien (XVI^e siècle environ), fortement hiérarchisé et présente à chaque niveau une projection spatiale.⁵ Toutefois, cet appareil politique conserve, est-on tenté de dire, toute sa valeur quant à son influence sur les hommes et indirectement sur leurs biens. Les propos du premier responsable coutumier de la province sont suffisamment révélateurs à ce sujet :

« Si le *Mogho naaba* a besoin d'une terre agricole à Kombissiri par exemple, il ne peut se permettre d'y aller et de choisir au hasard une terre pour cultiver, parce qu'il est propriétaire du *Moogho* (*soolem* du *Mogho naaba* ou par extension le territoire des *moosé* du Burkina Faso). S'il le faisait, personne ne s'y opposerait (...). Il faut qu'il voit d'abord le chef de Kombissiri qui voit à son tour le propriétaire du terrain ; parce que le chef de Kombissiri est certes chef, mais n'est pas propriétaire de certaines terres (...). Il négociera avec lui (...). Il n'y aura pas de refus (...). Cette démarche est valable pour moi aussi »

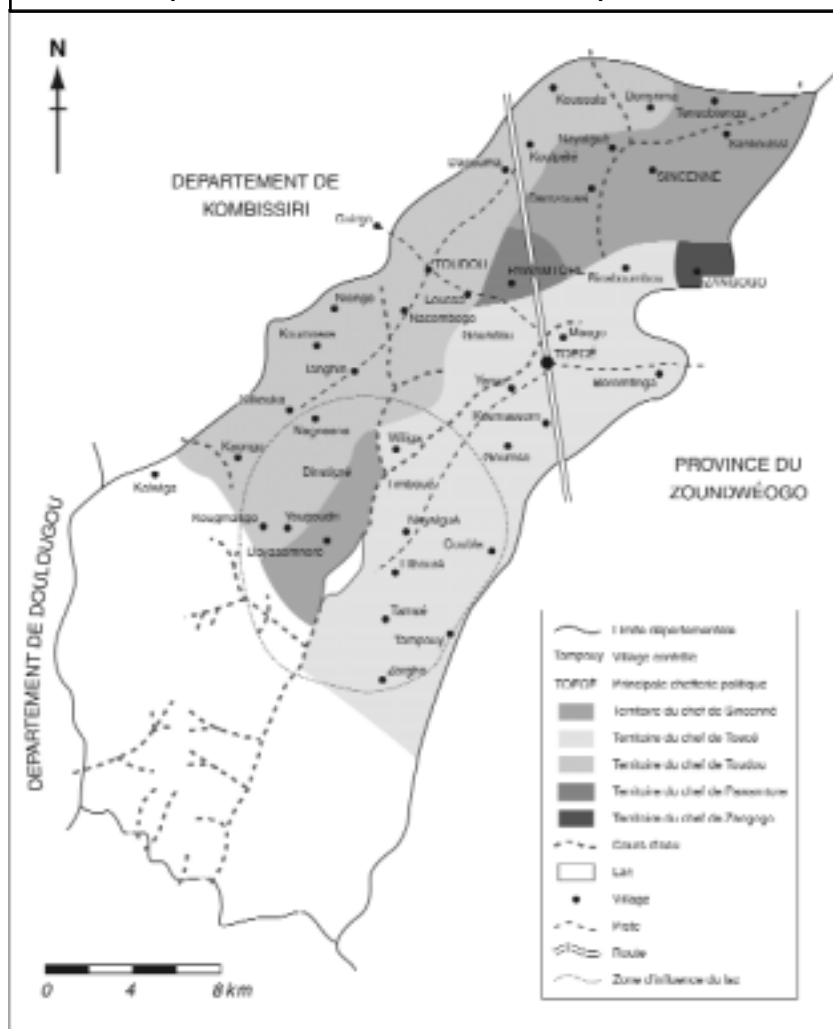
(Entretien avec le *Gounga naaba* Tanga, Ouagadougou, 09/9/2003).

Maîtrises foncières

Les rives du lac sont sous le contrôle de deux chefferies : la rive droite par la chefferie de Sincenné et la rive gauche par la chefferie de Toecé. Toutes basées au-delà d'une vingtaine de kilomètres du lac, ces deux chefferies ont pu étendre leur contrôle aux rives du lac en y envoyant chacune des princes s'y établir, il y a deux ou trois siècles. A leur arrivée, ces derniers ont trouvé des ruines d'anciennes habitations (probablement laissées par les premiers habitants, des *ninisi*). De même, certains villages ou hameaux de culture

5. Pour certains échelons de la hiérarchie politique, il nous a été difficile de trouver en *mooré* des noms caractéristiques des territoires correspondants (tous appelés *soolem*). Mais le fait de rapprocher ces entités coutumières à celles du découpage colonial qui avait respecté, dans l'ensemble, cette hiérarchie du système politique *moaga*, permet de saisir certaines équivalences.

Carte 2. Principales maîtrises coutumières dans le département de Toecé



qu'ils avaient installés aux avant-postes, c'est-à-dire dans des espaces plus avancés vers le fleuve Bazèga, ont également disparu en raison de l'hostilité du milieu : attaques de fauves et endémie de maladies hydriques.⁶

Etant donné que la noblesse n'a pas préséance sur les sacrifices d'autels de la terre, ces princes ont accueilli des spécialistes pour assurer cette fonction, chaque village sacrificateur disposant d'une maîtrise foncière ouverte sur le lac. Sur la rive droite, sous le commandement du chef de Sincenné, on a les villages de Dayassomnoré, Tibin, et Koupèla (voir Carte 3). Tandis que sur la rive gauche, sous le contrôle du chef de Toecé, on distingue les villages de Toyoko, Valanvaaré, Namsigui et Kosonbalgué. Les maîtrises de ces quatre derniers villages s'appellent respectivement *Bazég-nifou*, *Piinraogo*, *Koug-raogo* et *Tibin-nifou*.

Espace agraire et droits fonciers coutumiers

Les différents types de droits fonciers en présence dans la zone d'étude sont intimement liés à l'histoire des maîtrises foncières. Pour chacun des villages ayant une maîtrise foncière en bordure du lac Bazèga, nous convenons avec Paul Pélissier (1995 : 21) la présence d'un modèle de « société villageoise » qui, du point de vue foncier, présente trois projections sur l'espace :

- un centre, domaine des cultures continues appelé *karaaga*⁷ (pluriel : *karaasé*) ou *kien-kien-ooko* et réparti de façon permanente entre unités de production ;
- une périphérie ou *wéog-kassenga*, domaine des défrichements temporaires, des jachères anciennes⁸ et des réserves foncières ;
- une unité intermédiaire appelée *wéo-bila* (pluriel : *wéo-bi*) qui constitue un domaine que se partagent les différents lignages du village.

Sur le terrain, les villages identifiés comme détenteurs de maîtrise foncière sont situés entre 200 et 1500 m de la rive du lac, et n'ont pas connu antérieurement d'autres sites d'implantation en dehors de Valanvaaré (voir Carte 3). Du fait de cette proximité, chaque village ne

6. Particulièrement l'onchocercose, fléau qui a prévalu jusque récemment avec pour corollaire la faible densité humaine, comme le note Zoungrana : « Le taux actuel de prévalence de l'onchocercose dans certains villages comme Yougoudri sur la rive droite de la rivière Bazèga et en amont de Lilbouré, suggère que l'on prenne en compte cette donnée dans la faible occupation des parcours du lac » (1988 : 200).

7. En référence au sorgho rouge (*karaaga*) qui y est le plus cultivé.

8. Les terres des membres du lignage disparus sans laisser d'ayants droit (absence de descendants) sont reversées dans cette catégorie.

Carte 3. Maîtrises foncières autour du lac Bazèga



dispose que d'un *karaaga* puis un *wéo-bila* en allant de son centre vers le lac, alors que sur le coté opposé (à l'est du village pour les villages de la rive droite et l'ouest du village pour ceux de la rive gauche), il dispose des trois unités agraires dont le *wéog-kassenga*.

A ces trois unités agraires, dont le droit de contrôle a été fondé à l'origine par le défrichement, correspondent trois catégories interdépendantes de droits fonciers. Les **droits de gestion** ou droits de premier occupant ou encore droits de hache d'après l'expression de Péliissier (*op. cit.*) est exercé par le chef (ou aîné) de lignage ou *buudu* sur l'ensemble des unités agraires. Au niveau du *karaaga* et du *wéo-bila*, l'exercice de ce droit est moins fréquent et intervient principalement lors de conflit de succession dans la famille d'un membre du *buudu*. Dans le *wéo-kassenga* par contre, l'aîné du lignage ou *buudu-kasma* intervient régulièrement dans l'affectation de nouvelles terres, que ce soit au bénéfice des membres du lignage ou au profit des personnes étrangères. En détenant d'une part le droit d'exclusion ou le pouvoir d'autoriser ou de refuser l'accès au patrimoine foncier à un membre du lignage et d'autre part le droit d'aliéner éventuellement, l'aîné peut être considéré comme « propriétaire » des terres lignagères. Toutefois, il n'est en réalité que le garant/gérant d'un espace collectivement approprié.

Les **droits d'exploitation** sont exercés par les chefs d'exploitation ou de ménage (*yir-soaba* ou *zak-soaba*) sur les *karaasé* et les *wéo-bi*. Se réclamant tous descendants d'un ancêtre commun (*yaaba*) donc du même *buudu*, ces chefs d'exploitation se reconnaissent mieux dans des sous-groupes (« segments de lignages ») appelés *peenna*.⁹ Chaque *peendé* dispose d'un ensemble de terres sur lesquelles le droit est fondé par le fait qu'elles ont été exploitées autrefois par le grand-père ou au mieux par l'arrière grand-père. Ces droits d'exploitation, par ailleurs transmissibles, sont en fait des droits d'usage permanents et inaliénables qui font de leurs détenteurs des « propriétaires » ayant la possibilité d'accorder des terres à de tierces personnes.

Enfin, il faut ajouter les **droits délégués** qui correspondent aux droits d'usage ou de culture temporaires acquis auprès de détenteurs de droits d'exploitation. Ces délégations ont lieu dans les trois unités agraires ci-

9. Singulier : *peendé*. Le *peendé* désigne, pour ce qui concerne le foncier, l'ensemble de la descendance masculine d'un membre du *buudu*. En remontant la généalogie suivant la descendance masculine, on aboutit logiquement à l'ancêtre commun du *buudu*.

dessus décrites, mais sont plus fréquentes dans le *wéo-bila*. Il s'agit notamment des prêts de terre réservés aux groupes de personnes de second rang tels que les cadets et les femmes du lignage, mais également aux demandeurs allochtones. Toutefois, les clauses sociales (respect des coutumes villageoises) et foncières (interdiction de planter des arbres ou de creuser un puits) qui accompagnent ces droits, soulignent bien leur caractère provisoire et la dépendance des bénéficiaires.

Les différents droits tels que présentés indiquent que le système foncier coutumier établit l'accès à la terre aux autochtones, mais aussi aux allochtones dans certaines conditions. Autour du lac Bazèga, l'introduction de l'économie de plantation est certainement le facteur majeur des transformations que connaissent actuellement les modes d'accès coutumier aux terres.

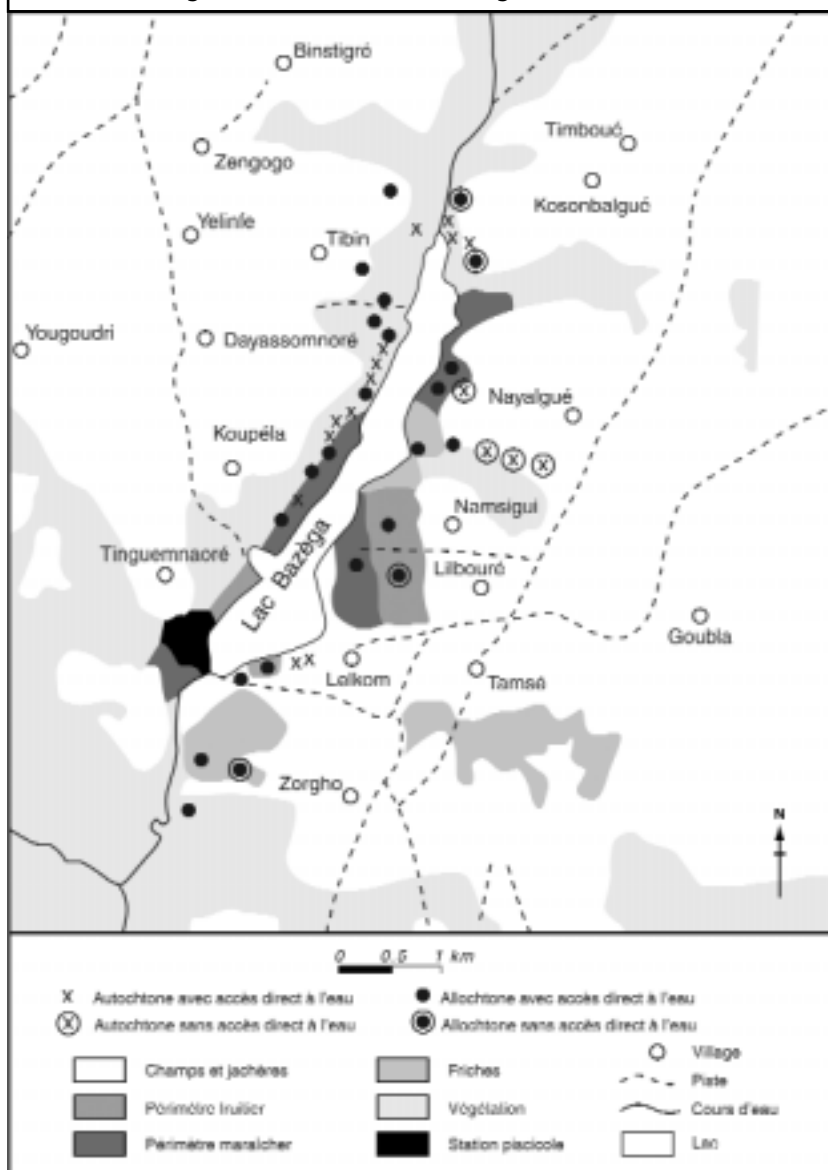
3. Le lac Bazèga : aménagements et acteurs

3.1 Les différents aménagements et leur situation économique

C'est autour d'une retenue d'eau de 5,3 millions de m³ réalisée en 1963 que se dessine la physionomie de l'aménagement étudié. Elle comprend quatre composantes (voir Carte 4). En aval du lac se trouve une station d'aquaculture comprenant 23 étangs destinés à la production d'alevins. Cette station est en cours de réhabilitation par le Projet de développement rural décentralisé et participatif (PDRDP). Au-delà de la station s'étend une forêt naturelle classée en 1996 et qui constitue la seconde composante. En amont de la digue et sur la rive gauche, à mi-parcours de l'étendue du lac, se trouvent les anciens périmètres fruitier et maraîcher qui constituent la troisième composante. Le périmètre fruitier correspond au domaine de FLEXFASO (Société fruitière du Faso), tandis que le périmètre maraîcher équivaut aux domaines agricoles du CAFORMA (Centre adventiste de formation maraîchère) et de l'UCOBAM (Union des coopératives agricoles et maraîchères du Burkina), respectivement à l'ouest et au nord du domaine de FLEXFASO. Enfin, la quatrième composante est formée de domaines agricoles appartenant à des particuliers. Elle est répartie entre la rive droite et le reste de la rive gauche.

L'ensemble de ces aménagements, en particulier ceux à vocation agricole, ont connu des période de croissance (que la carence de statistiques ne permet pas d'illustrer) durant lesquelles les productions fournies ont fait la renommée du lac Bazèga au Burkina Faso. On note toutefois qu'à la fin des années 1980, le lac Bazèga était considéré comme un des principaux fournisseurs de la capitale en produits maraîchers et surtout fruitiers. Les productions sont assez diversifiées et comprennent entre autres les agrumes, la papaye et la banane. Quant aux produits maraîchers, ils sont principalement composés de tomate, d'oignon, d'aubergine, de pomme de terre et de haricot vert. Les activités étaient menées par des employés agricoles (Lingani, 1992 : 48). Les employés de la ferme semencière spécifiquement, étaient recrutés dans des villages situés dans un rayon de 20 km du lac. Ils étaient organisés en coopérative où chaque adhérent est attributaire d'une parcelle de 300 à 2050 m². Leurs revenus nets par campagne variaient entre 13 990 et 275 000 FCFA, d'après la même source

Carte 4. Aménagements autour du lac Bazèga



citant le rapport d'activités 1990-91 de la ferme semencière. La moitié de ces coopérateurs, ayant des revenus situés entre 50 000 et 100 000 FCFA, pouvait être considérée comme des privilégiés.¹⁰

Enfin, il faut souligner que ces trois grands domaines (UCOBAM, CAFORMA, FLEXFASO) dont le succès a inspiré nombre d'acteurs privés, sont tous actuellement en difficulté. En effet, si le CAFORMA a réduit considérablement ses activités à partir de 1998 et ne met en valeur qu'environ le dixième de son domaine, l'UCOBAM et FLEXFASO ont suspendu leurs activités, respectivement en 1998 et 1996. Le domaine agricole de FLEXFASO au Bazèga a été liquidé au profit d'un particulier qui n'a pu relancer l'exploitation.¹¹ Ainsi, d'énormes superficies se trouvent gelées autour du lac, et suscitent des convoitises.

3.2 Acteurs et dynamique d'occupation des terres autour du lac

L'installation des exploitations autour du lac s'est faite essentiellement au cours de trois périodes. La première, de 1970 à 1984, est d'abord marquée par l'arrivée sur la rive gauche de plusieurs sociétés agricoles que sont l'UCOBAM, la société FLEXFASO et le CAFORMA. Les domaines de ces trois sociétés mesurent respectivement 20 ha, 45 ha et 52 ha environ. Ensuite, des particuliers venant de Ouagadougou dont certains ex-dirigeants des mêmes sociétés ont installé leurs propres domaines agricoles ; ces particuliers constituent les premiers nouveaux acteurs et ont chacun un domaine de 10 à 15 ha, toujours sur la rive gauche.

La seconde période, de 1985 à 1993, est relativement timide car elle a enregistré l'arrivée de peu d'acteurs extérieurs qui ont installé des exploitations de moins de 10 ha. Toutefois, cette période est caractérisée par la mise en place des premières exploitations familiales. Celles-ci sont promues par des autochtones de la rive gauche qui se sont inspirés de l'expérience des premiers nouveaux acteurs en pratiquant des cultures

10. Les récentes études de l'Institut national de la statistique et de la démographie ont révélé que 44,5 % de la population burkinabè disposent d'un revenu annuel inférieur au seuil de pauvreté (41 099 FCFA en 1994). Ce taux, selon les mêmes sources, est passé à 45,3 % en 1998 pour un seuil de pauvreté de 72 690 FCFA.

11. Au niveau national, l'UCOBAM et FLEXFASO ont été dissoutes en 2004 au profit d'une nouvelle société agricole dénommée Société burkinabè de fruits et légumes (SOBFEL). Il s'agit d'une société à capitaux mixtes, l'Etat détenant 20 % et le reste revenant à des souscripteurs privés (L'Observateur Paalga n°6237 du 29 septembre 2004, édition internet).

fruitières et maraîchères sur de petites superficies de 1,25 ha au maximum. En outre, cette période a enregistré en 1993 le début de la colonisation des terres de la rive droite.

Enfin, la troisième période va de 1994 à nos jours. On note une forte affluence de nouveaux acteurs à partir des années 1995 et 1996. La majorité des exploitations qu'ils ont installées se situe sur la rive droite, parce que dans les deux premières années qui ont suivi leur arrivée, les disponibilités foncières étaient réduites sur la rive gauche. En janvier 2001, on recensait environ 400 ha si on prend en compte les domaines des grandes sociétés agricoles. Ce chiffre est aujourd'hui largement dépassé de 100 ha au moins. Les récentes exploitations sont ainsi installées à plus de 500 m du lac sur la rive gauche et à 200 m sur la rive droite. L'installation de ces exploitations a largement entamé les restes de forêt qui bordaient le lac jusqu'en 1984.

La localisation approximative¹² de quelques 44 exploitations sur la Carte 4 montre bien que sur les deux rives, les acteurs allochtones plus nombreux que les autochtones ont stratégiquement occupé les premiers les terres donnant directement accès à l'eau. En effet, 23 allochtones contre 13 autochtones ont directement accès à l'eau d'irrigation. Sur la rive gauche particulièrement, où la colonisation est plus ancienne, huit acteurs dont quatre autochtones accèdent indirectement à l'eau, c'est-à-dire en la faisant passer par le domaine d'une autre personne situé plus en avant (voir Tableau 1). Pour ces autochtones qui avaient cédé à des acteurs

Tableau 1. Répartition des exploitations en fonction de l'accès à l'eau

Propriétaires autochtones				Propriétaires allochtones			
Accès direct eau		Accès indirect eau		Accès direct eau		Accès indirect eau	
Rive droite	Rive gauche	Rive droite	Rive gauche	Rive droite	Rive gauche	Rive droite	Rive gauche
8	5	0	4	12	11	0	4
13		4		23		4	
17				27			

12. Elle a été faite sans GPS parce que le système choisi pour le traitement des cartes n'est pas géo-référencé. Mais les enquêtes menées auprès des détenteurs de ces exploitations (qui connaissent bien l'emplacement relatif de leurs propriétés respectives et leurs limites complexes) ont permis d'atteindre la précision recherchée.

allochtones leurs terres plus proches du rivage, l'accès à l'eau d'irrigation présente un coût plus élevé. D'autres autochtones sont dans une situation qu'ils jugent eux même malheureuse, car après s'être, à l'époque, débarassés des terres proches du lac par manque de moyens pour les déforester et les mettre en valeur, ils se retrouvent aujourd'hui avec des terres plus éloignées pour lesquelles ils n'ont pas non plus les moyens de supporter les coûts d'irrigation. Ils le regrettent amèrement, d'autant plus que leurs terres sèches sont assez dégradées et que les cultures irriguées sont une alternative dans l'économie d'autres familles.

L'ensemble des exploitations créées au cours de ces trois périodes peuvent être regroupées en trois catégories selon leur taille (voir Tableau 2). On note que plus l'exploitation est grande, moins le taux de mise en valeur est important. Dans certaines grandes exploitations comme celles de l'UCOBAM et de FLEXFASO, le taux de mise en valeur est de 0 % depuis plusieurs années en raison de l'arrêt d'activité des acteurs concernés.

Taille de l'exploitation		Nombre total	Nombre d'exploitations autochtones	Taux de mise en valeur
Petite	1 à 2,5 ha	41	17	90 %
Moyenne	2,5 à 6 ha	17	5	80 %
Grande	> 6 ha	11	0	50 %
Total / Moyenne		69	22	73 %

Source : restitution du 26/09/2003.

En définitive, la compétition foncière autour du lac Bazèga est très ancienne et présente une accélération à partir de 1994, en raison de l'enjeu économique des cultures fruitières et maraîchères. Elle se mène entre d'une part des acteurs allochtones (majoritaires et composés de fonctionnaires de toutes catégories et de commerçants de Ouagadougou principalement) disposant de moyens de production notamment la motopompe, et d'autre part des acteurs autochtones possédant les terres mais très souvent démunis de moyens de mise en valeur. Les terres acquises par les premiers sur les anciennes jachères des seconds révèlent grossièrement la trame foncière des *peendé* ou d'unités foncières inférieures. Quant aux modalités d'accès à ces terres, elles sont multiples.

4. Formes d'accès à la terre autour du lac

Trois principales formes d'accès à la terre ont pu être identifiées, comme le résume le Tableau 3.

Formes d'accès		Superficie moyenne / Période	Modalités	Cultures pratiquées	Système d'irrigation
Don		10 à 15 ha; +20 ha 1970-1984	– Implication du chef de village – Rituels : dolo, coq... – Participations sociales	Maraîchage puis arboriculture	– Motopompe grand débit – Réseau hydraulique (RH) dissimulé
Contrats Partage Capital foncier	Type I	1 à 3 ha	Don d'eau d'irrigation + intrants	Arboriculture : cycle court ou cycle long	RH léger, externe et dépendant
	Type II	1997-1998	Don motopompe + intrants		RH léger autonome
Achat		3 ha 2000	– Implications intermédiaires locaux – Montant versé en espèces	– Maïs effectif – Arboriculture en projet	Motopompe grand débit éventuellement

4.1 Le don

Ce sont les premiers nouveaux acteurs qui ont bénéficié de don, essentiellement entre 1970 et 1984. Les superficies qui leur sont cédées sont assez importantes, 10 à 15 ha environ. A travers un intermédiaire ou « interlocuteur » qui est un neveu du village ou une personne influente de la localité (autorité coutumière, agent de service technique ou administratif), chacun d'eux a présenté son projet comme pouvant être un facteur de développement du village, en l'occurrence par la création d'emplois. Certains ont été acceptés contre la volonté des propriétaires terriens, avec l'intervention du chef de Toecé par exemple qui a usé de

son « droit administratif supérieur ». ¹³ Ces acteurs n'ont donné aux propriétaires terriens que le nécessaire des sacrifices propitiatoires (bouc, coq, cola, dolo), pour demander aux ancêtres leur accord et le succès de l'exploitation envisagée.

Au départ, les domaines obtenus étaient très boisés. Le défrichement a été opéré progressivement sur une partie en même temps qu'une mise en valeur maraîchère. Mais très vite, cette activité a été réduite ou abandonnée au profit de l'arboriculture. De nouvelles espèces fruitières ont été introduites autour du lac, de même qu'un système d'irrigation utilisant des motopompes à grand débit et des réseaux dissimulés de tuyauterie PVC. De jeunes autochtones payés à la tâche, pas forcément des gens de la famille des propriétaires terriens, mènent les diverses activités définies par un contremaître. Ce dernier est soit un parent du nouvel acteur venu s'installer au village pour occuper le poste (un seul cas rencontré) ou une personne de ses relations dans le village.

4.2 Les contrats avec partage du capital foncier

Les transactions foncières impliquant un partage du capital foncier au Bazèga sont très proches des modèles d'*abugnon* et d'*abusan* identifiés dans les régions de plantation de l'est du Ghana et du centre-ouest de la Côte d'Ivoire (Lavigne Delville *et al.*, 2001, pp. 86-88). Elles s'en distinguent cependant, à travers deux variantes, par la perspective d'appropriation au profit du preneur fixée dès le début de la relation.

En effet, dans la première variante de contrat, le cédant donne au preneur la moitié ou le tiers de sa terre en jachère au bord du lac. Ce dernier, après le défrichement de la portion qui lui est concédée, la délimite à l'aide d'une bande végétalisée et est libre du choix des cultures, y compris les arbres fruitiers pérennes, à effectuer. En contrepartie, le preneur fournit au cédant l'eau d'irrigation sur la superficie restante. Il fournit en plus le réseau hydraulique (tuyauterie), les semences ou plants, l'engrais et l'entretien nécessaires à la réussite de l'exploitation du cédant. La durée du contrat est fonction des types de cultures réalisées : 5 à 6 ans pour les plantations de tangelot, d'orange ou de pamplemousse, et 1 à 3 ans pour les plantations de banane ou de papaye. Au bout de cette

13. Ce concept est de Jean-Pierre Jacob (2004 : 10) qui soutient la relativité du droit privé en milieu rural en raison de l'exercice de « droits supérieurs » détenus par des autorités (chef de terre, chef politique).

durée, le preneur devient le propriétaire de la portion de terre dont il a bénéficié (1 à 3 ha selon les situations), et peut alors entamer des démarches de formalisation des droits de propriété que nous précisons plus loin. Ce type de contrat est très souvent le choix de nouveaux acteurs émergents, c'est-à-dire des ruraux de villages plus ou moins éloignés du lac qui sont sur le point de faire fortune dans l'élevage ou le petit commerce et désirant se lancer également dans l'agriculture irriguée. Il est de nos jours difficile d'obtenir une portion de terre à partir de ce type de contrat. D'où son exportation timide vers les bas-fonds à retenue d'eau temporaire (Toudou, Nobilin) situés dans la zone d'influence du lac Bazèga et même plus loin autour du barrage de Kidimtamsé dans le Zoundwéogo (la province voisine).

La deuxième variante diffère de la première en un seul point : au lieu de fournir l'eau au cèdeur, le preneur lui achète une motopompe neuve et la tuyauterie nécessaire à l'installation du réseau hydraulique. Il est alors immédiatement libéré de toutes autres obligations vis-à-vis du cèdeur et peut disposer de sa portion de terrain (mise en valeur et démarche de formalisation de ses droits fonciers). Mais à certains propriétaires terriens, les preneurs fournissent également différents intrants (plantes, engrais, services d'entretien etc.). Dans ce cas, au lieu de consentir pour le cèdeur un investissement minimal de l'ordre de 500 000 à 700 000 FCFA, le preneur peut dépenser jusqu'à 2 000 000 FCFA.

La première variante a précédé dans le temps la seconde que les acteurs ont tendance à désigner comme étant du « comptant ». Avant que les propriétaires terriens ne commencent justement à exiger la contrepartie au « comptant » à partir des années 1997-98, ils avaient parfois été bernés par des demandeurs de terre qui n'avaient pas rempli leurs promesses. Dans la seconde variante, contrairement à l'autre, le rôle d'un intermédiaire local est très important dans la relation entre cèdeur et preneur, car avant le contrat, les deux se connaissaient peu ou pas du tout dans la plupart des cas.

4.3 L'achat

Ce type de transaction est très dissimulé. On nous a évoqué plus d'un cas de présumée vente. Mais nous n'avons pu vérifier qu'un seul cas auprès des intermédiaires concernés qui ont bien voulu nous présenter le document qui a sanctionné celle-ci. Pour un terrain d'environ 3 ha situé sur la rive droite, le bénéficiaire venant de Ouagadougou a déboursé pour son acquisition, en juillet 2000, la somme de 500 000 FCFA versée en une seule tranche.

Il faut souligner qu'à côté de ces principales formes d'accès aux terres existent d'autres types d'arrangements. Ces derniers n'aboutissent pas à l'acquisition de droits définitifs. Il s'agit d'abord des prêts de terre de quelques ares pour le maraîchage de contre-saison consentis à des autochtones des villages riverains. Il y a par ailleurs des nouveaux acteurs qui, depuis cinq ans environ, louent une partie non mise en valeur de leurs domaines à des sociétés de production semencière. Enfin, un nouvel acteur a tenté de revendre son domaine borné situé en rive gauche, mais n'a pas obtenu de preneur malgré une annonce passée dans la presse nationale.

Ces formes d'accès à la terre représentent des proportions variables autour du lac. Approximativement, les dons sont les plus nombreux, soit environ 6/10^è des transactions. Ils sont suivis des contrats de métayage qui représentent 3/10^è des transferts, puis de l'achat représentant 1/10^è des transferts.

Les terres acquises par les différents nouveaux acteurs selon l'une des trois formes d'accès décrites ci-dessus, l'ont été pour la plupart de manière orale. La remise en cause de certaines acquisitions a révélé la précarité de ces droits et motivé nombre d'acteurs à chercher à « normaliser » ou « régulariser » leur situation.

5. Formalisation des droits fonciers

Avant de présenter les types de formalisations que l'on rencontre dans la zone étudiée, il convient de rappeler le contexte politico-foncier à partir duquel l'agriculture irriguée burkinabè a été progressivement gérée.

5.1 Des législations foncières en faveur des acteurs agricoles privés

La gestion des ressources naturelles, composante essentielle des politiques agricoles nationales, pose depuis les années d'indépendance d'énormes difficultés aux politiques de développement en Afrique. La loi, outil privilégié d'intervention des pouvoirs publics, a connu plusieurs formulations. De juillet 1960 à mai 1996, le Burkina Faso en est à sa troisième version de la loi foncière. Après la réorganisation agraire et foncière d'août 1984 (RAF 84), deux révisions se sont succédées : la première en juin 1991 (RAF 91 ou 1^e relecture) et la seconde en mai 1996 (RAF 96 ou 2^e relecture). La RAF 96 a été suivie d'un décret d'application élaboré en février 1997 (décret 97).

En comparant la version de 91 à celle de 84, Pouya et Legoupil (1993 : 146-147) font ressortir deux points essentiels : les principales innovations introduites par la RAF 91 ainsi que les possibilités d'accès aux aménagements hydroagricoles qu'elle offre. En essayant une comparaison entre la version de 91 et celle de 96, pour actualiser l'analyse, nous notons la préservation de deux acquis. Le premier est l'ouverture de l'activité hydroagricole aux personnes physiques ou morales de droit public ou privé. D'une part, l'article 191 du décret 97 leur permet de bénéficier de terres irriguées de l'Etat ; et d'autre part, l'article 68 du même décret les autorise à en aménager eux-mêmes.

Le second acquis est l'accès à la propriété par l'obtention d'un titre de propriété ou **titre foncier**. La RAF 96 propose en effet six sortes de titres fonciers dont quatre peuvent concerner les terres rurales : l'**arrêté d'affectation** spécifiquement délivré aux services publics (art. 54) ;¹⁴ le **permis**

14. Nous verrons plus loin que dans la pratique du service des domaines du Bazèga, l'équivalent de l'arrêté d'affectation pour les personnes physiques ou morales privées est l'**arrêté d'attribution**.

d'occuper, titre de jouissance précaire et révocable (art. 56) ; le **permis d'exploiter** permanent et définitivement aliénable (art. 58), et le **bail de courte ou longue durée** (art. 59). Ce bail est mutable en permis d'exploiter (art. 69).

Quant à l'application de la RAF 96 aux aménagements hydroagricoles, on relève deux possibilités, à partir des principaux acquis qu'elle présente. Il s'agit de deux aménagements distincts : le périmètre privé et le périmètre étatique.

Dans le premier cas, le promoteur privé, moral ou physique bénéficie d'une partie non aménagée du domaine foncier national de la part des pouvoirs publics. Il procède d'abord par l'immatriculation à son nom (décret 97, art. 455 : bornage, inscription au registre foncier, publicité foncière). Ensuite, il l'aménage et en assure les coûts. L'exploitation et la gestion se font de manière privative. Dans le cas de périmètres privés, les promoteurs se distingueront suivant le titre de jouissance choisi. La préférence pour le permis d'exploiter ou le bail emphytéotique paraît évidente, du fait de leur durée importante et leur aliénabilité. Selon Faure (1995), sept sociétés agricoles privées¹⁵ recensées en 1995 totalisaient 546 ha de terres aménagées sur l'ensemble du territoire. Selon l'auteur, le coût d'aménagement d'un périmètre privé est de moitié inférieur à celui d'un périmètre public, le budget d'investissement de départ pour 25 ha est d'environ 75 millions FCFA (avant dévaluation) et l'investissement par campagne, pour le haricot vert sur la même surface, d'environ 30 millions (*op. cit.*, p. 9). Les promoteurs de ce type d'irrigation sont en majorité des ingénieurs de formation, précise l'auteur.

Le second type d'aménagement se situe dans un périmètre public aménagé par l'Etat et immatriculé à son nom. C'est donc une partie d'aménagement public cédée (selon une procédure technique et financière définie par un cahier des charges notamment) à un acteur particulier, ce dernier pouvant être un entrepreneur agricole, une association ou un groupement coopératif. Cette démarche s'inscrit, d'après Faure (*op. cit.*), dans une perspective de privatisation des aménagements publics. En effet, cette privatisation a commencé à se réaliser avec les

15. Dont FLEXFASO en cours de privatisation à l'époque et disposant de trois périmètres aménagés dans d'autres provinces du pays en plus de celui du Bazèga qui mesure 36 ha selon diverses sources.

dispositions du cahier des charges du 31 décembre 1997,¹⁶ qui permettent à des particuliers de bénéficier de parcelles dans les aménagements publics et d'obtenir des titres fonciers. Des arrêtés conjoints instituent des cahiers spécifiques pour la vallée du Sourou et la haute vallée du Mouhoun d'une part, et pour les aménagements hydroagricoles de Bagré d'autre part. Celui de Bagré (arrêt conjoint n°98-033/MEE/MA/MEF/MATS de juin 1998) offre en son article 11 le **bail emphytéotique** aux acteurs privés. Cet unique titre foncier qui est proposé a une durée fixée à 25 ans au moins mais renouvelable par tranche de 25 ans, sans dépasser une durée totale de 99 ans. Toujours selon le même article, ce bail peut, par ailleurs, être muté en **permis d'exploiter**. Enfin, l'article 17 de l'arrêt conjoint rend transmissible la parcelle acquise.

Ces deux grandes catégories d'aménagement qui se profilent laissent supposer, à certaines conditions, que la RAF actuelle ouvrira la voie au développement de l'irrigation privée au Burkina Faso. La question majeure est qu'entre autres les coûts financiers d'accès et d'exploitation des terres (taxe de jouissance, d'immatriculation, d'enregistrement, de redevance hydraulique, etc.) ne soient pas au-dessus des capacités de chaque catégorie d'acteur.

Sur le périmètre étatique particulièrement, deux faits majeurs sont prévisibles. Le premier est la préférence accrue pour le bail emphytéotique ou le permis d'exploiter, comme sur le périmètre privé. Ce choix tient au besoin de sécurisation exprimé par les exploitants potentiels. Le second fait important concerne la possibilité d'extension des propriétés individuelles ou collectives à l'intérieur du périmètre, par le biais d'achats. De par leur présumée valeur de garantie (uniquement pour le permis d'exploiter, comme le dispose l'article 61 de la RAF 96),¹⁷ les titres de jouissance préférentiels susmentionnés créent des conditions favorables aux transactions foncières. L'extension des propriétés constitue justement l'objectif visé par le cahier des charges du 31 décembre 1997, afin de développer l'agro-business à partir d'exploitations de 10 ha minimum. Cette superficie minimale peut être atteinte, et même dépassée, au moyen de remboursements progressifs des exploitations déficitaires (Zampou, 1998).

16. Décret n° 97-598/PRES/PM/MEE/AGRI portant cahier des charges pour la gestion des grands aménagements, c'est-à-dire les aménagements hydroagricoles de superficie supérieure à 200 ha.

17. Présumée valeur parce qu'aucun des acteurs rencontrés n'a pu utiliser le permis d'exploiter à titre de garantie bancaire, comme l'avait noté avant Armelle Faure pour la RAF 91 (*op. cit.*, p. 11).

Autour du lac Bazèga, on retrouve les deux catégories d'aménagements décrites ci-dessus. Les aménagements étatiques correspondent notamment au domaine agricole de la société nationale FLEXFASO avant sa reprise par un particulier et à celui de l'UCOBAM, tandis que les aménagements privés représentent les domaines agricoles installés par les nouveaux acteurs originaires de Ouagadougou essentiellement. Les formes de sécurisation auxquelles ces derniers ont recours sont variées. Développées par différents acteurs (services administratifs et techniques, nouveaux acteurs, pouvoirs coutumiers, autochtones, etc.), les pratiques de formalisation des droits fonciers constituent une interprétation locale de la législation foncière nationale.

5.2 Les différents types de formalisation des droits fonciers

Les différentes formes d'acquisition de droits sur des portions de terre autour du lac Bazèga, que nous avons précédemment décrites, sont engagées dans diverses trajectoires de formalisation, en fonction du choix de l'acteur : formalisation « domaniale », formalisation préfectorale ou formalisation « informelle » ou procédure des « petits papiers ». Ces trajectoires que quelques entretiens nous ont permis d'identifier sont le fruit de pratiques des divers acteurs à la recherche d'une certaine sécurité foncière.

La procédure de formalisation « domaniale »

La procédure de formalisation dite domaniale que nous livrons ici est la traduction du décret d'application de la RAF 96 (décret 97) par le service des domaines et de la publicité foncière du Bazèga, à travers divers demandes de titres fonciers qu'il a traitées depuis son ouverture en 1993.

Les principales étapes

Nous considérons comme une étape l'ensemble des démarches successives menées par un nouvel acteur aboutissant à l'obtention d'un acte administratif important qui l'autorise à enclencher, à un moment de son choix, le niveau suivant de la formalisation administrative. Quatre étapes majeures ont été identifiées :

- *Le procès verbal de palabre (PVP)*
C'est le premier document délivré par l'appareil public à un demandeur de terrain. Il nécessite au préalable l'accord des ayants droit

coutumiers ou « superficiaires »¹⁸ selon les termes du décret d'application. La plus grande difficulté de cette étape réside dans l'obtention de l'accord des propriétaires coutumiers. Ainsi, le type d'arrangement qui existe au préalable entre le cédant et le preneur est déterminant. S'il s'agit d'une vente ou de don, l'accord peut être obtenu le même jour, contrairement aux autres formes d'arrangement qui peuvent prendre plusieurs saisons de culture.

Quand cet accord est obtenu, le bénéficiaire adresse une demande de PVP au service des domaines, chargé d'instruire la demande. Avant que ce document ne lui soit délivré par le Préfet,¹⁹ une séance de palabre est conjointement menée sur le terrain en question par les représentants des services techniques et administratifs (domaine, préfecture, agriculture, élevage et environnement²⁰), en présence du demandeur et des propriétaires terriens, chaque partie étant accompagnée des témoins de son choix. A l'issue de la visite tous les participants apposent leur signature sur le PVP, marquant pour les uns leur accord sur la concession du terrain, et pour les autres leur témoignage de cette concession. Toutefois, la nature réelle de l'arrangement, surtout quand il s'agit d'une vente, est rarement révélée par les propriétaires terriens dans leurs déclarations dans le procès verbal. Théoriquement évaluées pour durer une ou deux semaines, ces démarches administratives peuvent prendre plusieurs mois, mais peuvent être accélérées par l'« influence »²¹ du demandeur.

- *L'arrêté d'attribution*

Il constitue la seconde étape de la démarche de formalisation après celle du PVP. Le demandeur introduit auprès du service des domaines

18. Ce terme de la RAF, censé désigner les véritables ayants droit d'un terrain, semble très bien avoir été compris des nouveaux acteurs quand on observe bien leurs stratégies. Car il est plus facile, comme le font beaucoup d'entre eux, de chercher à dessiner à la surface d'une terre convoitée ses ayants droit que d'en fouiller le *fond*, comme il se doit, et buter probablement sur des obstacles (oppositions, revendications). Cependant, l'issue d'une telle recherche est l'appropriation des deux éléments.

19. Quand le terrain se trouve en zone rurale, c'est le préfet qui délivre le PVP ; en zone urbaine ou péri-urbaine, c'est le maire qui le délivre.

20. La présence du représentant de ces trois derniers services est fonction du projet d'exploitation du terrain. Mais de tous les PVP dont nous avons pris connaissance, nous n'avons pas noté la présence d'un agent du service d'élevage, ni du service d'environnement. L'implication de ces services est visible dans l'étape suivante.

21. Influence dans le sens de la personnalité du demandeur (haut fonctionnaire, politicien, commerçant, etc.). A cela s'ajoutent aussi ses moyens à prendre en charge les déplacements des agents devant prendre part à la séance de PV sur le terrain.

de Kombissiri un dossier de demande de terrain comprenant le formulaire pré-imprimé dûment rempli,²² le PVP, les plans (plan de situation ou plan de délimitation du terrain ou encore croquis de terrain²³ et le plan des réalisations envisagées sur le terrain) et un projet d'exploitation du terrain précisant la nature et le coût des investissements ainsi que les bénéfices attendus. Le service des domaines chargé du traitement constitue un « état navette »²⁴ pour avoir les avis individuels de la direction de l'urbanisme de Ouagadougou et des services techniques provinciaux (agriculture, élevage, environnement).

Lorsque tous ces avis sont favorables, le service des domaines élabore un projet d'arrêté d'attribution qu'il adresse au préfet ou au maire selon les cas. Ce dernier donne son avis final (qui va généralement dans le sens des précédents avis) et signe l'arrêté d'attribution pour le demandeur de terrain. Quand ce dernier est une personne morale publique, c'est le ministre en charge du domaine foncier national qui lui délivre un *arrêté d'affectation*, après accord des superficiaires.

- *Le permis d'exploiter*

C'est une étape cruciale du processus de formalisation des droits sur un terrain rural dans le Bazèga. Elle débute avec une notification faite par le service des domaines à la personne qui vient d'obtenir un arrêté d'attribution, l'invitant à s'acquitter des droits d'enregistrement et de la taxe de jouissance. Ensuite, lorsque tous ces droits sont acquittés, l'intéressé est appelé à faire constater son terrain par la commission provinciale de constat de la mise en valeur. L'avis de cette commission, motivé par l'état des investissements réalisés, permet de délivrer le permis d'exploiter au demandeur. Le choix du permis d'exploiter au détriment du bail, sur quelques dossiers dont nous avons eu connaissance à Kombissiri, est conseillé d'office par les agents du service des domaines du caractère définitif des droits qu'accorde ce titre.

22. Dans ce formulaire, le demandeur précise (entre deux choix, le permis d'exploiter ou le bail) le type de titre de jouissance visé.

23. Simple schéma des limites (correspondant très souvent à des arbres) du terrain concédé.

24. Procédure bureaucratique visant à recueillir, à partir d'un courrier, les observations de services partenaires sur un dossier ou une situation. Sa circulation suit la hiérarchie des services concernés. Dans notre cas, l'état navette comprend au moins trois ampliations de chacune des pièces constitutives de la demande.

Cette commission n'est pas encore fonctionnelle dans la province du Bazèga, et ce depuis l'ouverture du service provincial des domaines. D'où l'impossibilité d'accéder pour l'instant au permis d'exploiter.

- *Le bornage*

Le bornage constitue la dernière étape de formalisation (et de matérialisation) des droits fonciers et n'est établi que lorsque le bénéficiaire du terrain est titulaire du permis d'exploiter et dispose des reçus attestant le paiement de la taxe de jouissance y afférent.²⁵ Exécuté à la demande du bénéficiaire du terrain par le service du cadastre de l'Etat ou par un cabinet privé agréé,²⁶ il consiste à la pose des bornes sur le terrain et à l'établissement d'un PV de bornage ainsi que l'établissement d'un plan de masse du terrain co-signé par le cabinet opérateur et l'administration. On parle à ce stade de « bornage-morcellement » d'une partie du domaine foncier national au profit d'un individu qui peut alors passer à la publicité des droits acquis.

Dans la pratique, il y a très peu d'acteurs qui atteignent cette étape de bornage qui consacre un acte juridique de matérialisation des droits fonciers. La majorité des acteurs se limite donc au croquis de terrain utilisé dans la demande de l'arrêté d'attribution (donc bien avant l'obtention du permis d'exploiter) et qui n'est qu'un simple acte de délimitation. Cependant, cette délimitation du terrain est souvent suivie d'une pose anticipée des bornes qui, en principe, ne devrait se faire qu'après l'obtention du permis d'exploiter. On parle dans ce cas de « bornage-délimitation ». Nombre de cabinets procèdent ainsi dès le début du traitement des dossiers de leurs clients, tout en prenant les précautions contre une éventuelle remise en cause par les propriétaires terriens ou le service des domaines : présence des ayants droit coutumiers à la délimitation, évitement des terrains situés à proximité des grandes villes et susceptibles d'être touchés par un prochain lotissement, compatibilité de l'exploitation envisagée (agriculture, élevage, école, etc.) sur le terrain convoité avec la vie du milieu (campagne, ville). Toutefois, le croquis de terrain ainsi que les bornes déjà posées sont parfois exhibés comme preuve de droit dans les tentatives de revendication par certains nouveaux acteurs du Bazèga qui ne

25. Ouédraogo Florentin, Directeur Brigade Topo, Ouagadougou, 30/8/03.

26. Ces cabinets privés de topographie sont répartis dans les grandes villes : deux à Bobo-Dioulasso et une douzaine à Ouagadougou où la Brigade Topo fut l'un des premiers à s'installer en août 1977.

disposent pas du PVP issu de la procédure domaniale, mais seulement du PVP délivré par la préfecture.

Etat des formalisations domaniales dans la province du Bazèga

La gestion domaniale de la province du Bazèga relève de la compétence du service des domaines et de la publicité foncière (SDPF) de Kadiogo III (Ouagadougou) et celui du Bazèga installé en 1993. Les informations recueillies auprès de ces deux services révèlent que les superficies concernées par les démarches de formalisation s'élevaient à 357,41 ha pour un total de 19 acteurs. Le département de Toecé où se trouve le lac étudié vient en seconde position avec 141,25 ha pour cinq personnes. On note par ailleurs que tous les acteurs ne sont pas au même niveau de formalisation de leurs droits fonciers : ainsi, parmi les 19 individus recensés dans la province, neuf sont titulaires d'un PVP, six d'un arrêté d'attribution, un d'un arrêté d'affectation, tandis que trois acteurs ont déposé une demande de permis d'exploiter.

Ces chiffres de détenteurs de domaines agricoles ayant emprunté la procédure domaniale sont en-dessous des réalités de la province qui compte, selon nos estimations, plus d'une centaine de nouveaux acteurs. La grande majorité de ces acteurs emprunte d'autres voies de formalisation. Le service des domaines de Kombissiri, comme d'autres agences dans le reste du territoire, s'interroge sur ce désintérêt pour la formalisation domaniale, la seule voie qui aboutit, d'après lui, à des droits « accomplis », c'est-à-dire complets. Une des explications pourrait être les sacrifices financiers et temporels que nécessite la démarche domaniale, comparativement aux autres procédures.

La procédure de formalisation préfectorale

Elle constitue la deuxième procédure de formalisation et est menée par différentes préfectures de la province, à la demande de nouveaux acteurs qui désirent installer une exploitation dans un département. La procédure aboutit à la délivrance d'un document signé du préfet certifiant la palabre qui a eu lieu, quelques jours avant sur le terrain, pour la concession d'une terre. A une telle palabre, l'agent du service des domaines est absent et les présents sont régulièrement le représentant du préfet et l'encadreur agricole aux côtés des propriétaires terriens, du demandeur et de leurs témoins respectifs. Après certification du préfet, chaque participant reçoit une ampliation du document.

Les documents ainsi délivrés par la préfecture peuvent être regroupés en deux catégories. La première est constituée de documents intitulés « Procès verbal tenant lieu de contrat » qui ont d'abord pour traits communs de localiser le terrain cédé, même vaguement par rapport aux champs, routes ou quartiers voisins. Ensuite, le contenu de la relation qui lie les propriétaires coutumiers au bénéficiaire est mentionné dans ces PV-contrats : soit un « don » de terre contre un investissement sur une terre voisine de superficie presque égale dont le montant et la durée sont évalués (contrat de partage du capital foncier, cas du PVP en Annexe 2), soit un « don » de terre contre une « aide financière » à montant précis (vente, cas du PVP en Annexe 3, le montant ayant été versé quelques jours après la séance de palabre, suivi de la pose de bornes).

La deuxième catégorie de document est intitulée « Procès verbal de palabre » tout court. Elle est utilisée pour « constater » des droits sur un terrain ayant généralement déjà subi une opération de bornage-délimitation. Ce type de PV est illustré par l'exemple fourni dans le département de Doulogou (voir Annexe 1).

Ces documents de formalisation émanant des différentes préfectures de la province ont vu le jour à partir de 1997 ou 1998. Dans le département de Toecé particulièrement, ils ont été institués plus récemment sous le préfet dont le mandat a porté de 2000 à juillet 2002.²⁷ Autour du lac Bazèga, ces PVP sont plus usités que ceux provenant d'une procédure de formalisation domaniale et seraient acceptés dans les demandes d'opération de bornage-délimitation faites par les nouveaux acteurs auprès des cabinets de géomètre. Toutefois, les mêmes documents sont rejetés par le SDPF (cas du PVP précédemment cité dont la copie est présentée en annexe) dans les demandes d'arrêt d'attribution.

La procédure des « petits papiers »

Il s'agit d'une procédure informelle conduite par les acteurs eux-mêmes et aboutissant à des « petits papiers » comme ceux identifiés en région forestière ivoirienne (Koné *et al.*, 1999 : 58-62). Dans la plupart des cas, c'est le demandeur de terre qui exprime ce besoin de « garantie » et l'in-

27. Son successeur n'a pas cependant la même vision dans la gestion des pratiques foncières locales et a décidé de suspendre la délivrance des PVP préfectoraux, en raison des tensions actuelles au niveau du lac Bazèga (il s'agit de conflits fonciers, l'un à Dayassomnoré et l'autre à Lilbouré ; nous donnerons des éléments plus loin).

termédiaire de la transaction se charge de régler. Les documents qui sont produits sont manuscrits. Le cas d'espèce que nous avons rencontré est intitulé « Procès-verbal d'attribution de terre » (voir Annexe 4). Il offre des informations sur la date et le lieu de son établissement, la localisation et la superficie du terrain concédé, l'exploitation envisagée, l'accord des propriétaires terriens, leurs signatures, ainsi que celles des témoins et du demandeur.

A la différence des PV issus des deux autres procédures de formalisation, les PV informels, certainement plus anciens et probablement autant utilisés que les PV préfectoraux, ne sont certifiés par aucune autorité administrative. Ce sont des seings privés qui théoriquement ont une validité légale en droit civil (GRAF, GRET, IIED, 2002 : 81), mais dont la recevabilité dans le domaine foncier en particulier reste problématique,²⁸ ce qui leur vaut une non reconnaissance par la préfecture de Toecé. Une attitude qui ajoute des interrogations aux enjeux de la formalisation dans les diverses pratiques foncières.

En somme, les procédures de formalisation domaniale, préfectorale et la procédure des petits papiers aboutissent à trois types de PV que nous appellerons respectivement « procès-verbal domanial », « procès-verbal préfectoral » et « procès-verbal informel » dans la suite du texte. Bien que différentes voire opposées sur les principes qui les fondent, ces procédures de formalisation que nous venons de voir ont pour trait commun de fournir un document de base, quels qu'en soient le contenu et la validité, qui marque une relation foncière entre un nouvel acteur et des propriétaires terriens. Ces sources de production se révèlent pourtant concurrentes lorsqu'on analyse les diverses appréciations faites aux trois types de PV.

28. Sur ce point, les avis restent partagés. Par exemple Chauveau (2003 : 9), en traitant des zones PFR béninoises, relève « le développement positif de l'usage local de l'écrit (sans valeur juridique) entre les partenaires engagés dans des transactions ou des contrats fonciers (location, mise en gage...) ».

5.3 Pratiques d'acteurs : ignorance mutuelle et implications

Dans les trois procédures de formalisation décrites ci-dessus, trois principaux acteurs sont plus ou moins en relation : les acteurs de base (propriétaires terriens, nouveaux acteurs, témoins), le service des domaines et la préfecture. Censés être tous impliqués dans une même procédure de formalisation, la pratique les divise, pour diverses raisons, au point que chacun est producteur de PV. Il s'ensuit une sorte d'ignorance mutuelle qui traduit, en réalité, une situation de concurrence ou de jeu de pouvoir (voir Encadré 1). D'abord, la préfecture de Toecé ne reconnaît pas les seings privés produits par les acteurs de base, et les rejette dans toute initiative de formalisation préfectorale. La raison est l'absence d'un représentant de la préfecture au palabre marquant la concession du terrain.

Encadré 1. Situations de « jeu de pouvoir » entre les acteurs dans les pratiques de formalisation

Le jeu de pouvoir s'observe par exemple à travers la bataille pour un usage contrôlé du terme « service technique » désignant couramment les services d'agriculture, d'élevage et d'environnement. En effet, le SDPF dans son projet d'harmonisation du fichier domaniaux de la ville de Kombissiri s'était adressé au Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN à l'époque et actuel PDRDP) pour le financement, mais les agents de ce bailleur potentiel avaient rejeté sa demande au motif qu'il n'est pas un « service technique » (Entretien/Quédraogo Nonguiyalguéré, Kombissiri, 26/7/2003).

Un autre exemple plus récent date de 2002, lorsqu'au cours d'une réunion provinciale sur l'avant-projet de Commissions villageoises de gestion de terroirs (CVGT), le service des domaines avait posé une réserve car sa direction centrale (Direction centrale des affaires cadastrales et foncières, DACFO) n'avait pas été conviée. La rencontre fut reportée *sine die*. Lorsqu'elle s'est finalement tenue, en présence d'une équipe de receveurs des domaines de la DACFO, des questions importantes ont été éludées, comme par exemple celle de savoir s'il faut continuer avec les PVP édictés par la RAF (PVP domaniaux) ou accorder aux CVGT le pouvoir de délivrer un document quand elles vont attribuer des terres (*ibid.*). L'harmonisation de la gestion foncière rencontre donc des difficultés et les exemples de désaccords entre services publics concernés sont légion.

Ensuite, les préfectures de la province, y compris celle de Toecé, sont à leur tour contrariées par le service des domaines et de la publicité foncière de Kombissiri. En effet, ce dernier considère les PVP préfectoraux comme « invalides » au même titre que les PVP informels. Il fonde sa position légaliste (voir Encadré 2) sur le fait que ces documents ne sont pas conformes aux prescriptions de la RAF, notamment l'implication d'un

agent du service des domaines. Pourtant, la logique des acteurs de base est d'établir un continuum entre les trois types de PVP, en partant du PVP informel au PVP domanial en passant par le PVP préfectoral qu'ils considèrent comme étant un PVP « semi-administratif ». Le passage d'un type ou niveau de formalisation à un autre se fait de manière consensuelle et peut prendre plusieurs saisons de culture voire des années, au fur et à mesure que les liens socio-économiques entre le nouvel acteur et le cédant se consolident. Dans les situations conflictuelles cependant, ce passage peut être opéré unilatéralement par le nouvel acteur qui investit en conséquence toutes ses ressources d'influence. En effet, dans le cas atypique rencontré sur la rive gauche (Lilbouré), le PVP domanial a été établi en mars 2001 pour rappeler un don de terre qui a eu lieu en 1958. Avant cette formalisation, un PVP préfectoral avait été établi en septembre 2000 au bénéfice du nouvel acteur. Mais l'ensemble de ces documents est contesté par les « ayants droit » fonciers (naturellement non-signataires de ces PVP) qui disent n'avoir pas donné autant de terres.

Encadré 2. Négation des formalisations préfectorale et informelle par le SDPF

« Effectivement, il existe des PVP établis par la préfecture sans que le service des domaines ne soit au courant. Ce sont des PVP qui ne sont pas opposables à l'administration, parce qu'elle n'y est pas impliquée. Le PVP réglementaire est celui que nous demandons selon le décret d'application de la RAF (art. 184) qui dispose que le PVP doit remplir l'accord des superficiaires. Il est bien dit que c'est le service des domaines qui conduit ce palabre puis le document est signé par l'autorité locale. S'il y a un PVP qui ne remplit pas ces conditions, ça vaut ce que ça vaut. Il est valable entre les acteurs et l'administration qui l'a établi. Mais s'il y a un problème, le juge ne peut pas prendre ce PVP en compte, car il ne répond pas à la réglementation (...).

Sur le terrain, il y a plusieurs ententes selon le gré des acteurs. Certains font des engagements sur papier.²⁹ Cela n'engage qu'eux. L'administration n'étant pas impliquée, elle ne peut pas s'immiscer dans ces histoires (...). C'est pourquoi je dis que s'il y a un problème, et que si le juge doit dire le droit, ils sont hors du droit. »

Source : entretien avec Ouédraogo Nonguiyalgueré, Directeur du SDPF du Bazèga, Kombissiri, 26 juillet 2003.

29. Il s'agit des PVP informels.

Le pluralisme en matière de formalisation offre aux nouveaux acteurs un niveau de sécurité correspondant à leur situation, à leur besoin voire à leurs moyens financiers du moment. Aucune situation n'est immuable, particulièrement en matière foncière où naissent très souvent d'énormes enjeux dans les anciennes concessions de terre. Et quand vient le besoin pour un nouvel acteur de s'élever à un niveau de sécurité « plus importante » (en passant par exemple d'une formalisation informelle à une formalisation préfectorale ou de cette dernière à une formalisation domaniale), l'ignorance mutuelle entre instances de formalisation pose problème et semble constituer en soi une forme d'insécurité.

Une telle situation souligne, à notre avis, la difficulté qu'éprouvent les pouvoirs publics à parvenir à une définition harmonieuse des normes de gestion foncière, et rappelle la nécessité de s'interroger sur la reconnaissance et la validation des pratiques foncières locales.

6. Analyses et perspectives

La présence de nouveaux acteurs depuis un certain nombre d'années dans les campagnes entraîne ou renforce des changements au niveau de la vie rurale. Ce chapitre aborde deux questions essentielles liées à cette présence. La première concerne les conditions de sécurisation des pratiques foncières ; la seconde est un regard sur la nouvelle communauté rurale qui est en train de se constituer.

6.1 Vers une reconnaissance des pratiques foncières locales ?

Les voies de sécurisation des pratiques et des droits fonciers locaux sont multiples. Les politiques foncières africaines s'inscrivent très souvent dans trois options principales (Ouédraogo H., 2002 : 82-90) : l'option législative, l'option technique et l'option contractuelle. La première se préoccupe des modalités et techniques de prise en compte des pratiques et droits locaux dans la législation foncière nationale ; tandis que l'option technique repose sur la clarification du contenu et du statut des droits locaux en vue de leur enregistrement et la délivrance de titres fonciers (cas des plans fonciers ruraux). Enfin l'option contractuelle dont l'ultime objectif est d'imprimer un caractère libéral aux politiques foncières nationales, présente néanmoins l'avantage d'accompagner les initiatives des acteurs locaux dans la conclusion des arrangements fonciers.

L'exemple du lac Bazèga, comme de bien d'autres zones de bas-fonds non aménagés en proie à la ruée de nouveaux acteurs, montre une politique foncière nationale désarticulée entre l'option législative et l'option contractuelle. En effet, l'institution du procès-verbal de palabre par la RAF de 1996 vise à conférer, au seuil de la procédure de formalisation domaniale, un minimum de légitimité à la purge des droits fonciers coutumiers. Mais à trop vouloir demeurer légaliste, la position du service des domaines (qui consiste à rejeter systématiquement les procédures de formalisation préfectorale et informelle) risque d'empêcher la réalisation de cet objectif. La légitimité de tout produit de formalisation se mesure par rapport à la conduite (ou contexte) de la procédure choisie par les acteurs. Sur ce plan, les trois procédures de formalisation gagneraient à

créer les conditions de rapports de force équitables entre acteurs. Cette observation est particulièrement vraie pour la procédure domaniale au niveau de laquelle les superficiaires choisis pour signer le PVP ne font parfois pas l'unanimité chez les ayants droit fonciers.

C'est pourquoi nous estimons, en considérant l'importance du contexte de la procédure de formalisation, qu'il est certes nécessaire de poursuivre les recherches sur les formes d'accès à la terre, mais qu'il faudrait en même temps accorder un intérêt à l'analyse des stratégies d'acteurs qui les accompagnent, afin d'éclairer davantage les décideurs publics. Une telle orientation permettra de réduire les risques de « faire entrer de force les pratiques foncières locales et les droits fonciers locaux dans des catégories pré-établies » (*ibid.*, p. 88), mais aussi de libérer leur potentiel de légitimité. Mieux, il faut convenir que « la reconnaissance des droits fonciers locaux ne doit être envisagée uniquement sous l'angle de la propriété individuelle. Elle doit s'étendre à la reconnaissance de la propriété des droits communautaires et à la reconnaissance et protection des simples droits d'exploitation » (*ibid.*, p. 90). Cette perspective ne pourrait bien s'accomplir, au bénéfice d'un véritable développement agricole et d'une paix sociale, que dans le cadre d'une négociation permanente entre les différentes parties de la nouvelle communauté rurale qui se dessine dans nos villages.

6.2 La question de la citoyenneté rurale

L'arrivée de plus en plus massive de nouveaux acteurs en milieu rural à la faveur d'une politique foncière assez libérale affecte la paix sociale du fait de l'augmentation des remises en cause de transaction. Dans le même temps, on note une résurgence de la question de la citoyenneté rurale, c'est-à-dire une (ré-)interprétation des codes de vie en milieu rural dans les rapports entre communautés autochtone et allochtone.

Dans les campagnes, ce retour à la terre des gens de la ville entraîne en effet des mutations au niveau des critères d'inclusion d'« étrangers utiles ».³⁰ Autrefois, l'accueil d'allochtones en quête de terres pour se

30. L'expression est de Jacob (2004 : 9). Il désigne les communautés allochtones accueillies autrefois par les lignages fondateurs du village (forgerons, peuls ou agriculteurs pour l'expérience spécifique que chaque groupe apporte au village). De nos jours, les nouveaux acteurs se révèlent être des étrangers utiles, puisque leurs projets personnels (investissements économiques, emplois temporaires etc.) sont présentés comme des projets villageois par nombre de chefs coutumiers qui influencent leur accueil.

nourrir se faisait par le biais de droits délégués qu'autorise le système foncier coutumier. Ces droits, au départ temporaires et précaires, peuvent se renforcer par la suite, à mesure que le bénéficiaire observe les clauses foncières (interdiction de planter, de creuser un puits, d'avoir des rapports sexuels en brousse) et sociales (interdiction de vol, d'adultère avec une femme du village) qui les accompagnent. Outre la production de la paix sociale villageoise, un autre important projet de société que cachent ces clauses est de créer des conditions de conservation et de transmission du patrimoine foncier à l'intérieur du clan.

Dans les zones d'aménagement, l'intervention publique en purgeant chaque fois les droits coutumiers des zones choisies a beaucoup affaibli ces projets de société et particulièrement la conservation et la transmission du « bien commun » villageois. Toutefois, les codes de bonne conduite qui les sous-tendent avaient fait leur preuve d'efficacité dans la régulation de la « frontière autochtone ». C'est pourquoi ils ont inspiré, dans les années 1980 et 1990, les comités villageois de gestion de terroir des zones aménagées dans la définition des règles de régulation foncière. En effet, dans les aménagements AVV du Ganzourgou au centre-est du pays, le cahier des charges historique (Ouédraogo S., 2003 : 48)³¹ défini en avril 1989 par les comités locaux comprenait, outre les interdits susmentionnés,³² la prohibition du fétichisme ainsi qu'un certain nombre d'obligations agro-foncières (pratique de l'assolement-rotation des cultures, apport d'engrais organiques, construction de cordons pierreux et faire-valoir direct de la parcelle par son attributaire) dont le non-respect conduisait au retrait de la parcelle. Une autre obligation de taille est la résidence permanente de l'attributaire dans le village aménagé.

Au niveau du périmètre irrigué de Mogtédo, toujours dans la même province, les règles de gestion foncière définies à partir de 1987 sont pratiquement les mêmes que celles soulignées par Dialla (2002 : 76) en traitant, pour le périmètre irrigué du Sourou, des cahiers devant fixer les conditions d'exploitation des grands aménagements hydroagricoles (décret 97) : « S'agissant des conditions d'attribution, le candidat (...) doit être de bonne moralité, il doit aussi s'engager à résider sur le site et à s'in-

31. Ces anciens aménagements pluviaux de l'Autorité des Vallées des Voltas sont des zones de migration par excellence ; et le cahier des charges suscité par les pouvoirs publics peut être considéré comme un consensus minimal entre autochtones et migrants.

32. Excepté l'interdit de planter parce que la terre est attribuée par les pouvoirs publics à chaque colon qui doit en assurer la fertilité y compris par des actions d'agro-foresterie.

tégrer dans les structures communautaires ; il doit enfin s'engager à travailler personnellement sur la parcelle attribuée, et accepter les différentes dispositions du cahier de charges ».

Aujourd'hui, les nouveaux acteurs sont nombreux à déroger à plusieurs de ces règles, particulièrement par leur absence prolongée des villages où ils disposent de vastes exploitations agricoles. Leur absence est source de diverses interprétations dans ces villages. En effet, deux responsables d'associations d'irrigants du lac Bazèga ont insisté sur la faible participation de nombre de nouveaux acteurs à la vie de développement du village (réunions préparatoires de projets divers, réunions d'association de producteurs dont ils sont membres, recherche d'appui financier et technique, organisation de grands événements villageois etc.). Pour les autochtones en général, le seul intérêt des nouveaux acteurs est de venir régulièrement prélever leurs « richesses », entendez les produits de leurs domaines agricoles, et de retourner en ville. En clair, cela est perçu comme une nouvelle forme de spoliation.

Ces reproches semblent traduire un double sentiment local. Il y a d'abord le besoin d'étendre le bien commun, essentiellement foncier avant l'arrivée des nouveaux acteurs, au bien-être général du village lié à des actions de développement. Ensuite, il s'agit d'inciter ces nouveaux acteurs qui profitent des ressources foncières locales à compenser la perte induite par un apport de projets de développement au village. De tels sentiments traduisent une certaine « évolution d'esprit » qui pourrait être favorable à l'actuelle politique de décentralisation visant à favoriser la participation et la responsabilisation des communautés locales aux actions de développement. Dans ce contexte, les nouveaux acteurs, malgré l'ambivalence de leur statut résidentiel, se doivent d'adopter un changement de comportement en vue d'un partage harmonieux des nouvelles responsabilités villageoises.

Au Bazèga, si certains nouveaux acteurs tentent, dans leur intérêt, de se reconvertir en « bon citoyen » en répondant aux sollicitudes villageoises (cela participe d'ailleurs à leur stratégie de faciliter ou de raffermir la formalisation des droits coutumiers acquis), d'autres demeurent des « marginaux » et donc exposés à la moindre occasion à des velléités de revendication de leurs domaines agricoles.

Enfin, l'interprétation des codes de vie rurale peut se faire également à l'encontre d'un membre ou d'une partie de la communauté locale quand les enjeux fonciers le motivent. C'est le cas dans le village de Dayasomnoré sur la rive droite où un ancien immigrant (deux à trois générations d'installation), accusé de « sorcelleries, de bradage de terres au bord du lac et de prétentions coutumières » par les autochtones, a été chassé avec tous les membres de son clan (95 personnes). Leurs habitations avaient ensuite été détruites et sa plantation fruitière saccagée, soit 6000 plants pour un préjudice d'environ 9 millions FCFA d'après le constat établi par l'agent des Eaux et Forêts.³³

33. Ces faits ont été suivis le lendemain par l'intervention de la police nationale (cf. Sidwaya n°4301 du 11/7/2001). Dans les travaux du récit que nous envisageons sur ce conflit, nous maintenons provisoirement l'hypothèse de la réinterprétation des codes de vie villageoise.

7. Conclusion

L'objectif de cette étude est de contribuer à la compréhension de la situation foncière autour du lac Bazèga qui préoccupe aussi bien les acteurs de base que les autorités administratives de la province. On note différents modes d'accès aux terres sous droit coutumier (don, « contrat de partage du capital foncier », achat avéré ou présumé). Les droits fonciers ainsi acquis sont ensuite engagés, selon le choix des acteurs, dans une des trois trajectoires de formalisation : procédure domaniale, procédure préfectorale ou procédure informelle (ou procédure des « petits papiers »). Dans ce contexte de pluralisme où chaque processus de formalisation, avec ses forces et faiblesses, offre une certaine sécurité foncière aux acteurs, il convient de souligner que l'ignorance mutuelle voire la concurrence entre les différentes sources productrices de documents pourrait constituer à terme un facteur d'insécurité.

Le cas du lac Bazèga est représentatif des profondes transformations que traversent aujourd'hui les anciens aménagements hydroagricoles du reste du pays réalisés dans les décennies 1960, 1970 et 1980. En effet, ces générations d'aménagements ont été conçues pour des objectifs sociaux : assurer une sécurité alimentaire aux populations locales en protégeant une partie des cultures des aléas climatiques. Mais progressivement, des visées économiques ont été introduites, avec la pratique de cultures commerciales et particulièrement l'arboriculture. Cette évolution d'objectif au niveau des aménagements hydroagricoles, source d'une dynamique foncière et commerciale indéniable, constitue une préoccupation majeure depuis le retrait des pouvoirs publics des activités de gestion à la fin des années 1980. D'où cette question importante de Legoupil (1994) : « faut-il favoriser les évolutions, pour autant qu'elles s'effectuent de façon transparente en conformité avec les lois et qu'elles permettent de diminuer progressivement les interventions et subventions de l'Etat ? ».

De nos jours, avec une bonne dizaine d'années de recul, on constate que d'une part, le désengagement des pouvoirs publics est un fait consommé et, d'autre part, la volonté des autorités burkinabè de promouvoir une irrigation privée est clairement affichée. Ces deux facteurs contribuent à plonger dans des difficultés les populations rurales, singulièrement celles

riveraines des bas-fonds non aménagés. Le premier, qui a pour conséquence le sous-équipement des riverains (en raison de l'absence de crédits agricoles), les prédispose par ailleurs à céder leurs terres et à n'en garder dans le meilleur des cas qu'une portion insignifiante. Ainsi, tout comme au niveau de l'agriculture pluviale, la faible taille des exploitations familiales pourrait être présentée comme la cause de l'inefficacité de l'agriculture irriguée dans les villages. Le second facteur vient à son tour achever les riverains, en permettant aux nouveaux acteurs d'obtenir des titres de propriété sur les terres acquises. Il nous semble que dans cette mise en rapport de deux catégories d'acteurs sans commune mesure, la sécurisation de droits d'exploitation devrait être la voie du juste milieu à encourager. En ce sens, nous considérons les diverses réticences dont le nombre ne cesse de croître à travers le pays (remise en cause de dons et de ventes de terres, gel partiel d'un domaine agricole disposant d'arrêté d'attribution, etc.) comme des signes forts à prendre en compte.

Bibliographie

- Bagré A., Ouattara A., Ouédraogo M. (2003)** *Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations*. In : GRAF, Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. Bulletin KIT n° 351, Amsterdam, pp. 53-74.
- Chauveau J.-P. (2003)** *Plans fonciers ruraux : conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers*. Programme zones arides, Dossier n°122, IIED, Londres.
- CILSS, Club Du Sahel, PNGT (1993)** *Etude de la problématique foncière et de la décentralisation au Burkina Faso*. Séminaire de Bobo-Dioulasso du 8 au 10 février 1993. Rapport provisoire.
- Dialla B. (2002)** *La sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso : le cas de la vallée du Sourou*. CODESDRIA, Afrique et Développement, vol. XXVII, n°1&2, pp. 62-83.
- Faure A. (1995)** *L'appropriation privée en milieu rural. Politique et pratiques locales au Burkina Faso*. Programme zones arides, Dossier n°59, IIED, Londres.
- GRAF, GRET, IIED (2002)** *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*. Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs. Ouagadougou, 19-21 mars 2002.
- INSD (2000)** *Recensement général de la population et de l'habitat du Burkina Faso (du 10 au 20 déc. 1996)*. Fichiers des villages du Burkina Faso. Ministère de l'économie et des finances, Ouagadougou.
- Jacob J.-P. (2004)** *Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégoué (Centre-Ouest Burkina Faso)*. Article paru dans Autrepart n°30, *Gouverner les hommes et les ressources. Dynamique de la frontière interne*, pp. 25-43, Ed. IRD-Armand Colin.
- Koné M., Chauveau J.-P., Basserie V. (1999)** *'Petits reçus' et 'conventions'. Les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de 'papiers'. Etude de cas dans le centre-ouest ivoirien*. In : Lavigne Delville P., Mathieu P. (coord.), *Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*. Document de travail, GRET-IED/UCL, Paris, pp. 52-76.
- Lavigne Delville Ph. et al. (2001)** *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux*. IIED, GRET, IRD-REFO.

- Legoupil J.C. (1994)** *La gestion paysanne de petits périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest : leçons et perspectives*. In : Benoît-Cattin M., de Grandi J.C. (éd.), Promotion des systèmes agricoles durables dans les pays d'Afrique Soudano-Sahélienne, Séminaire Régional, FAO, CTA, CIRAD, Dakar, janvier 1994, pp. 61-81.
- Lingani H. (1992)** *Les aménagements hydroagricoles autour du lac Bazèga et leurs impacts socio-économiques*. Mémoire de maîtrise de géographie, FLASHS, Université de Ouagadougou.
- Mathieu P. et al. (2000)** *Repères méthodologiques pour une étude sur les transactions foncières. Etude sur l'évolution des transactions foncières au Burkina Faso*. Annexe. Ministère de l'Agriculture du Burkina Faso / Ambassade de France, GRET.
- Ouédraogo H. (2002)** *Conditions juridiques de reconnaissance des droits fonciers locaux et des pratiques foncières locales*. In : GRAF, GRET, IIED (op. cit.), pp. 82-93.
- Ouédraogo M. (2002)** *Le foncier dans les politiques de développement au Burkina Faso : Enjeux et stratégies*. Programme zones arides, Dossier n°112, IIED, Londres.
- Ouédraogo S. (2003)** *Evolution des transactions foncières dans le Ganzourgou : cas du périmètre irrigué de Mogtédo et de l'UD de Rapadama (centre-est du Burkina Faso)*. Mémoire de maîtrise en géographie, option rurale, Université de Ouagadougou, UFR/SH, Département de Géographie.
- Pélissier P. (1995)** *Transition foncière en Afrique noire. Du temps des terroirs au temps des finages*. In : Blanc-Pamard C. et Cambrezy L., Terre, Terroir, Territoire. Les tensions foncières, Ed. ORSTOM, coll. Colloques et Séminaires, Paris, pp. 20-34.
- Pouya A. M., Legoupil J. C. (1993)** *Perspectives et possibilités d'application pratique de la RAF (1991) aux aménagements hydroagricoles*. In : Actes du séminaire-atelier « Quels environnements pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso ? », Ouagadougou, IIMI.
- Présidence du Faso (1987)** *Texte portant RAF. Ord. N°84-050/CNR/PRES du 4 août 1984. Décret n°85-404/CNR/PRES du 4 août 1985*. Ouagadougou.
- Présidence du Faso (1991)** *Textes portant RAF. Zatu n°AN VIII-bis/bis/FP/PRES du 4 juin 1991*. Ouagadougou.
- Présidence du Faso (1997)** *Décret n°97-045/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant constitutions et modalités d'application de la loi portant RAF au Burkina Faso*. Ouagadougou.

- Présidence du Faso (1997)** *Cahier des charges pour la gestion des aménagements hydroagricoles (agro-business) du 31 décembre 1997.* Ouagadougou.
- Sidwaya (2001)** *Conflit foncier au Bazèga. Un verger, une concession détruits, 95 personnes sans abri.* Dossier d'enquête réalisé par Kimséninga Sawadogo, Sidwaya n°4301 du 11 juillet 2001, quotidien d'information burkinabè, pp. 11-13.
- Zabsonré A.N. (1998)** *Analyse de la participation des populations aux stratégies de gestion des ressources naturelles dans la zone de Gaongho-sud (Province du Bazèga, Burkina Faso).* Mémoire de fin d'études en Planification régionale et aménagement du territoire. IPD/AOS, Ouagadougou.
- Zampou T. (1998)** *Consolidation de la mise en valeur de la plaine aménagée de Douna : étude juridique des problèmes de sécurité foncière.* Etude DARUDEC, rapport final.
- Zougrana T.P. (1988)** *Stratégies et adaptations paysannes face au changement et aux traditions dans le Moogo central.* Thèse de doctorat de Géographie et aménagement, Université Lumière Lyon 2.
- Zougrana T.P. (1994)** *Maîtrise de l'hydraulique par les agriculteurs.* Centre du Burkina Faso. Géo-Régard n°29, Cahiers de l'Institut de Géographie de Neuchâtel, Suisse.



Améliorer les conditions de vie des populations des zones arides de l'Afrique : c'est là l'objectif du Programme Zones Arides de l'IIED.

Nos priorités consistent à :

- renforcer les capacités des populations locales à gérer leurs ressources de manière durable et équitable ;
- promouvoir des politiques et institutions qui garantissent des processus de prise de décisions participatifs ;
- intervenir dans des processus internationaux qui favorisent les besoins des populations des zones arides.

Avec différents partenaires d'Afrique et d'Europe, nous menons des recherches sur des thèmes politiques clés concernant directement les populations pauvres, et nous encourageons un dialogue informé sur ces thèmes. Notre travail englobe un large éventail de domaines, allant du foncier et de l'accès équitable aux ressources naturelles à l'avenir des exploitations familiales dans un contexte de mondialisation ; du développement pastoral et de la gestion des ressources naturelles communes à la gestion des ressources transnationales ; de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale aux liens entre les sphères rurale et urbaine ; de l'alphabétisation et de la participation démocratique à l'intégration régionale et aux migrations internationales.

Ces Dossiers constituent un forum d'échange pour les praticiens du développement et les décideurs politiques, leur permettant de partager leurs idées et expériences relatives aux problématiques de développement affectant les populations des zones arides.

Les Dossiers sont publiés en français et en anglais. Ils peuvent être téléchargés sur notre site web à www.iied.org/NR/drylands/haramata.html

**International Institute for
Environment and
Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tél : (+44 20) 7388 2117
Fax : (+44 20) 7388 2826
Email : drylands@iied.org
Site web : www.iied.org

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 610 X