

# **Gérer la question foncière dans les projets d'aménagements hydro- agricoles**

**Enseignements tirés du projet d'attribution des terres  
après l'aménagement du périmètre de Di, Vallée du  
Sourou, Burkina Faso**

**Version finale**

Décembre 2015

## Résumé :

Comment prendre en compte efficacement, équitablement et durablement la question foncière lors de la conduite de projets d'aménagement hydro-agricoles ? Pour répondre à cette question ce rapport analyse le processus d'attribution de terres mis en œuvre par le consortium Sher-Gret dans le cadre du projet de développement de l'agriculture (PDA), financé sur le Compact Agreement passé entre le Millenium Challenge Corporation (MCC) et le gouvernement du Burkina Faso. Le PDA a prévu la création d'un aménagement hydro-agricole de 2040 ha dans la plaine de Di située au bord du fleuve Sourou au Nord-Ouest du Burkina Faso. Ce projet a adopté une démarche innovante d'identification et d'indemnisation des personnes affectées (PAP) par le projet, et a lancé une vaste opération de réinstallation des PAP et de titrage de leur droit sur les terres du périmètre. C'est la première fois au Burkina Faso que les occupants et détenteurs de droits fonciers locaux non formalisés se sont vus attribuer des terres dans un périmètre aménagé par l'Etat. Les innovations ont permis au projet et aux acteurs qui l'ont porté d'occuper une place prépondérante dans les débats sur les politiques de sécurisation foncière burkinabè. Ce rapport capitalise et tire les enseignements de ce processus. Après avoir explicité les spécificités des modes d'appropriation locaux de la terre et de ses ressources naturelles dans la zone impactée, il analyse le processus de mise en œuvre du projet et les recompositions foncières que celui-ci a opérées. En guise de conclusion, le document identifie des recommandations qui s'adressent aux maîtrises d'ouvrage nationales des aménagements hydro-agricoles et à leurs partenaires techniques et financiers.



Campus du Jardin tropical  
45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France  
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00  
Fax : 33 (0)1 70 91 92 01  
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

## TABLE DES MATIERES

<b>LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS</b>	<b>6</b>
<b>AVERTISSEMENT ET REMERCIEMENTS</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
1. Analyser les enjeux fonciers des aménagements hydro-agricoles : le cas de la plaine de Di	8
2. Méthodologie	10
3. Le plan de l'étude	11
<b>I. LA SÉCURITÉ FONCIÈRE DANS LES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS</b>	<b>13</b>
1.1 Les modalités de distribution de droits fonciers avant aménagement : configuration foncière et faisceaux de droits	13
1.2 Les enjeux de la reconnaissance et de l'attribution des droits fonciers pendant un aménagement	15
1.3 Quelle recomposition foncière après l'aménagement ?	16
<b>II. LA RÉGULATION FONCIÈRE DES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS : LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL ET LES SPECIFICITÉS DU PDA</b>	<b>17</b>
2.1 Un cadre réglementaire foncier des périmètres irrigués en cours de réforme	17
2.1.1 Les caractéristiques générales des Réformes Agraires et Foncières (RAF) burkinabè	17
2.1.2 Les caractéristiques du régime juridique foncier dans les aménagements hydro-agricoles selon la RAF de 1996	17
2.1.3 Le cadre juridique et procédures applicables à l'expropriation pour cause d'utilité publique	18
2.1.4 Les modalités d'attribution des parcelles aménagées et les droits reconnus aux exploitants sur les terres du périmètre	18
2.1.5 La politique de sécurisation foncière : L'adoption de la loi 034-2009	19
2.1.6 Le nouveau cadre réglementaire relatif aux aménagements hydro-agricoles : le décret n° 705-2012	19
2.2 Les règles du jeu retenues pour le projet d'aménagement de la plaine de Di	20
2.2.1 Les procédures d'expropriation et de compensation	20
2.2.2 Les procédures d'attribution des parcelles aménagées	22
2.2.2 La nature des droits attribués sur les parcelles aménagées	22

### **III. L'AMENAGEMENT DE LA VALLÉE DU SOUROU : HISTOIRE ET SPECIFICITES D'UN PROCESSUS MULTIFORME** **25**

3.1 L'époque coloniale : des projets d'aménagement avortés	25
3.2 Les années 70 et l'essor de l'irrigation	25
3.3 La période sankariste : des projets aux résultats mitigés	26
3.4 Les expériences récentes d'aménagement de la Vallée du Sourou : un changement progressif de référentiel	27
3.5 Les innovations introduites par le Projet d'aménagement de la plaine de Di par le MCC/MCA	27

### **IV. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA ZONE IMPACTÉE PAR LE PDA : ESPACES, POPULATION ET RELATIONS FONCIÈRES** **29**

4.1 Histoire du peuplement	29
4.1.1 Le peuplement de Di	29
4.1.2 Le peuplement Pana	30
4.1.3 La présence des éleveurs Peulh	30
4.2 Le système productif agricole	31
4.2.1 Le système agricole pluvial et en zone de bas fond	31
4.2.2 Le système productif agricole en zone irriguée	31
4.3 Le relations socio-foncières	32

### **V. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET EFFETS FONCIERS DE L'INTERVENTION** **35**

5.1 Montage institutionnel et déroulé du processus	35
5.2 Les grands principes méthodologiques retenus	38
5.2.1 L'identification des PAP et les compensations pour la perte des récoltes	38
5.2.2 L'attribution des terres aux PAP	38
5.2.3 L'attribution des terres aux Non PAP	39
5.3 Éléments d'analyse des choix méthodologiques retenues à la lumière de leur mise en œuvre sur le terrain	40
5.3.1 Une modification des relations foncières et des équilibres socio-politiques locaux	40
5.3.2 Des ajustements et des arrangements au fil de l'eau	42
5.4 Caractéristiques des recompositions foncières provoquées par l'aménagement	44
5.4.1 Les effets re-distributifs sur la trame foncière locale	45
5.4.2 L'émergence d'un marché locatif	48

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 51**

1. Mettre en place des mécanismes de dialogue et de concertation pour construire les choix méthodologiques et négocier les imperfections du projet au fil de sa mise en œuvre 51
2. Identifier et documenter les droits préexistants 52
3. Construire une matrice des pertes et des compensations différenciées 52
4. Attribuer les parcelles en prenant en compte les liens socio-politiques et l'histoire du peuplement de la zone 53
5. Encadrer et réguler les arrangements post-aménagement 53
6. Mettre en place des mesures efficaces pour accompagner la mise en valeur du périmètre et garantir la sécurité foncière des exploitants 53
7. Réduire les incohérences juridiques et promouvoir un cadre national unifié intégrant le foncier irrigué 53

## **BIBLIOGRAPHIE 55**

## **LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS**

---

<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AMVS</b>	Association de mise en valeur de la Vallée du Sourou
<b>APFR</b>	Attestation de possession foncière rurale
<b>AVV</b>	Autorité de la vallée du Volta
<b>CAT</b>	Commission d’attribution des terres
<b>CPR</b>	Cadre politique de réinstallation
<b>CR</b>	Commission de recours
<b>CVD</b>	Comité villageois de développement
<b>GRET</b>	Groupe de recherche et d’échanges technologiques
<b>MCA</b>	Millennium Challenge Account
<b>MCC</b>	Millennium Challenge Corporation
<b>PAP</b>	Personne affectée par le projet
<b>PAR</b>	Plan de réinstallation
<b>PDA</b>	Projet de développement agricole
<b>PSF</b>	Projet sécurité foncière
<b>RAF</b>	Réforme agraire et foncière
<b>SIG</b>	Système d’information géographique
<b>SOCADI</b>	Société des organisations coopératives de Di
<b>SMIG</b>	Salaire minimum individuel garanti
<b>TDR</b>	Termes de référence

## AVERTISSEMENT ET REMERCIEMENTS

---

Ce rapport présente les résultats de l'étude relative au processus d'attribution de terres mis en œuvre par le consortium Sher-Gret dans le cadre du projet d'aménagement hydro-agricole de la plaine de Di financé par le Millenium Challenge Corporation (MCC).

Cette étude a été réalisée à l'initiative du Gret avec l'appui financier du Comité technique « foncier et développement » de la Coopération française co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et du développement international (Maedi) et l'Agence française de développement (AFD).

Elle a bénéficié d'un appui méthodologique du Laboratoire Citoyennetés (LC). La rédaction du présent rapport a été assurée par Simone Carboni (IHEID) avec l'appui d'Aurore Mansion (Gret) et Peter Hochet (LC), à partir d'une recherche documentaire et de travaux de terrain.

Luigi Arnaldi di Balme (LC), Cécile Broutin (Gret), Nicolas de Caluwe (Sher), Claire Kabore (Gret), Mafing Konde (consultant Gret) et Bernadette Toe (MCA Burkina Faso) ont contribué à l'élaboration du document par leurs apports écrits ou oraux.

Mohamed Dagano (animateur du Gret) a facilité les contacts de terrain et fourni un appui lors de la conduite des enquêtes.

Une version intermédiaire a été présentée au MCA en présence de l'équipe du projet (Sher-Gret) et d'un représentant de l'AFD et a permis d'étayer les conclusions de l'étude. Des séances de restitutions additionnelles sont prévues avec les membres du Comité technique « Foncier et développement ».

Toute l'équipe impliquée dans cette étude tient à remercier particulièrement le MCC et le MCA qui en ont accepté le bon déroulement et l'ont enrichi de leurs commentaires avisés.

## INTRODUCTION

---

Au Burkina Faso, la maîtrise de l'eau par la réalisation de périmètres irrigués est une stratégie clé de développement économique des territoires ruraux. Les aménagements hydro-agricoles intègrent l'installation de stations de pompage et la création de réseaux de canalisation qui conduisent l'eau jusqu'à un parcellaire. En améliorant la régularité des apports en eau, ces aménagements ont pour objectif d'augmenter la productivité agricole.

La création et la gestion des aménagements hydro-agricoles soulèvent des enjeux complexes. Plusieurs études ont démontré que la viabilité des périmètres irrigués dépendait de multiples facteurs à la fois d'ordre hydrogéologiques, techniques, économiques et sociaux, comme l'efficacité du système de distribution de l'eau, la viabilité financière des coûts de production (eau et intrants), l'organisation du système de gestion et de maintenance, l'organisation des filières de commercialisation, etc. (Hochet, 2015 ; Cotula dir., 2006 ; Bélières, 2013 ; Meinzen, 2014 ; Mathieu, 2001).

Cette étude se concentre sur un aspect souvent négligé dans l'analyse des projets d'aménagement hydro-agricole : la prise en charge des questions foncières qui se posent à en amont (qui sont les ayants droits impactés par le projet ? Comment les compenser ? Qui aura le droit à bénéficier d'une terre sur le périmètre et à quelles conditions ?) et en aval (Quels sont les types de droit foncier à accorder aux attributaires ? Faut-il les conditionner à une mise valeur et si oui sous quelles formes ? Quelles sont les options possibles pour reconnaître les droits attribués et les garantir ?) de l'implantation des aménagements. La création du périmètre comporte en effet des travaux d'aménagement parfois lourds qui peuvent impliquer l'expropriation des possesseurs et des exploitants des terres qui vont être aménagées. Ceci soulève la question des procédés de compensation qui doivent être employés pour indemniser les anciens possesseurs et les exploitants des terres. L'aménagement comporte par ailleurs un processus de réattribution des droits sur les terres aménagées qui transforment les règles de gestion foncière locales et peuvent être plus ou moins cohérents avec les dispositifs de régulation foncières locaux ou relevant de l'Etat et de ses institutions. Enfin, le projet d'aménagement peut stimuler l'émergence de transactions foncières, qui, dans bien de cas, ne sont pas reconnus par le cadre légal en vigueur. Plusieurs observateurs montrent ainsi que l'absence de la maîtrise de ces aspects peut attiser des conflits foncières qui se traduisent par une sous-exploitation et une dégradation des aménagements (Lavigne Delville, 1991, 1999 ; Mathieu, 2003).

### **1. Analyser les enjeux fonciers des aménagements hydro-agricoles : le cas de la plaine de Di**

Pour analyser les aspects fonciers des aménagements hydro-agricoles, nous nous concentrons sur une étude de cas spécifique, celle du processus d'attribution de terres réalisées dans le cadre du Projet de développement de l'agriculture (PDA) portant sur l'aménagement d'un pé-



rimètre irrigué de 2040 ha dans la commune de Di, située dans la vallée du Sourou au nord-ouest du Burkina Faso. Le PDA, financé à hauteur de 141.9 millions de \$US par le Millennium Challenge Corporation (MCC)<sup>1</sup>, fait partie du *Compact Agreement* signé entre le gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement burkinabè en Juillet 2008. Le PDA a été coordonné par une structure nationale, le MCA (Millennium Challenge Account) rattaché à la présidence de la république du Burkina Faso et travaillant en lien direct avec le MCC.

La création du périmètre irrigué de Di s'inscrit dans une histoire longue d'aménagement de la vallée du Sourou, zone agricole du Burkina Faso qui a le plus fort potentiel en termes de terres aménageables. Historiquement, les projets d'aménagement dans la vallée du Sourou ont été marqués par une politique de « la page blanche » en termes de prise en compte des aspects fonciers. Les travaux d'aménagement ne prévoyaient pas la mise en œuvre de procédures de compensation pour les possesseurs fonciers qui étaient expropriés de leurs terres. Les droits fonciers dont pouvaient jouir différents groupes avant l'ouvrage étaient donc « effacés ». En outre, les attributaires des parcelles aménagées jouissaient uniquement de droits d'usage conditionnés à une mise en valeur des parcelles irriguées qui n'étaient sanctionnés ni par un titre, ni par un permis d'exploiter. Leur situation foncière était donc relativement précaire et soumise à leur capacité à faire face aux coûts de production, et à s'acquitter des frais liés au paiement des redevances eau. En cas de non-paiement ou de non mise en valeur, ils étaient susceptibles de se faire exproprier.

Le projet d'aménagement de la plaine de Di du MCA marque un tournant important dans ces pratiques. Des innovations méthodologiques sont adoptées : le projet a mis en œuvre un recensement exhaustif des personnes affectées par le projet (PAP). Les anciens exploitants ont été compensés pour la perte en valeur de leurs récoltes. En outre, par le biais du projet d'aménagement de la plaine de Di, le MCA est parvenu à occuper une place prépondérante dans les débats sur la politique de sécurisation foncière burkinabè. Le PDA a promu une vision de la sécurité foncière basée sur des procédés de formalisation des droits de propriété privée sur les terres aménagées pour les « exploitants » identifiés comme étant de personnes affectées par le projet. Il s'agit de la première expérience dans l'histoire des aménagements hydro-agricoles burkinabè qui implique une vaste opération d'identification et compensation des PAP et l'attribution d'un titre à des particuliers sur les terres aménagées.

La justification théorique de ce type de procédés se fonde sur le fait qu'un droit de propriété privé individuel est considéré nécessaire pour garantir une allocation optimale des ressources productives pour plusieurs raisons : d'une part le titrage aurait pour effet d'augmenter la sécurité foncière individuelle. D'autre part, le droit de propriété privée assurerait la meilleure incitation possible pour garantir la mise en valeur du périmètre sur le long terme. Enfin, le titre faciliterait l'investissement en permettant l'accès au crédit formel (De Soto, 2000).

Ces hypothèses ne sont pas vérifiables dans tous les cas. Par ailleurs, les opérations de formalisation des droits fonciers par le titre ont fait l'objet de nombreuses critiques. En effet, un bon nombre d'auteurs ont constaté que la création de droits privés individuels et leur formalisation par le titre ignorent la complexité et la flexibilité et les mécanismes de superposition de droits fonciers caractéristiques des systèmes coutumiers (Platteau, 1996; Lavigne Delville et al.,

---

<sup>1</sup> Le MCC est une agence de coopération bilatérale des Etats Unis créée en 2002, suite à la conférence de Monteray sur le financement de l'aide.

2001, Chauveau et al., 2006). De plus, et en particulier dans les contextes ouest-africains, le fait de posséder un titre foncier n'améliore pas nécessairement l'accès au crédit. Plusieurs analyses empiriques signalent que les opérations de titrage visant à formaliser les droits peuvent conduire à augmenter les conflits et l'insécurité (Platteau, 1996). Platteau (*ibid.*) souligne ainsi que l'imposition d'un nouveau système de droits peut être source de comportements opportunistes et de conflits nouveaux, lorsque ces droits vont à l'encontre des principes de justice locaux. Il peut y avoir en effet un décalage important entre le statut formel du détenteur du titre et les pratiques locales de distribution des droits d'administration et d'exploitation aux niveaux inter-villageois, villageois, inter-lignager et intra-familial (Colin et al., 2009).

En définitive, pour comprendre les effets de ces opérations, il est nécessaire d'analyser empiriquement les modalités de mise en œuvre et les méthodes d'attribution et de reconnaissance des droits sur les terres aménagées. Au regard de son envergure et de la démarche spécifique adoptée - capitaliser l'expérience du processus d'attribution de terres sur le périmètre de Di dans le cadre du PDA nous permettra de tirer des enseignements relatifs aux démarches d'identification de droits fonciers et aux méthodes d'attribution des terres sur les périmètres irrigués.

## 2. Méthodologie

Cette étude de « capitalisation »<sup>2</sup> s'appuie sur des enquêtes de terrain empiriques qui ont eu lieu entre octobre 2014 et janvier 2015. Pour la réalisation de cette étude plusieurs techniques d'enquête ont été combinées :

- La recherche documentaire préalable a compris la revue des textes juridiques et la consultation des documents du projet. Elle a servi à décrire la trajectoire et les principes d'action du projet ;
- Des entretiens exploratoires ont été menés avec plusieurs acteurs parties prenantes au projet : les animateurs du Gret, les consultants et opérateurs, les membres de la Commission d'attribution des terres (CAT), les autorités municipales de Di, et des cadres des différents services des ministères impliqués dans le processus. Ces entretiens ont été élaborés à travers la mise en place de guides d'entretien ad-hoc divers (entretiens compréhensifs d'approfondissement, guides d'entretiens semi-structurés, etc.).
- Des études de cas combinant des entretiens ouverts individuels et des recompositions de

---

<sup>2</sup> A la suite de Pierre de Zutter (1994 cité par Lavigne Delville 2011 : 83) la capitalisation d'expérience peut être définie comme « *le passage de l'expérience à la connaissance partageable* ». La capitalisation d'expérience consiste à produire une analyse rétrospective d'une intervention. La description des modalités de mise en œuvre d'un projet est un enjeu crucial si on veut mobiliser efficacement le savoir-faire technique développé. Comme le spécifie Lavigne Delville (*ibid.*) à ce niveau l'enjeu de la capitalisation répond aussi à une logique d'« anticipation » qui consiste à parvenir à mieux comprendre ce qui s'est joué dans l'intervention et à tirer des enseignements en termes d'une compréhension plus fine des acteurs et de leurs logiques d'action.

généalogies ont servi à décrire la « configuration foncière » locale de la zone d'emprise du projet ce qui nécessite la documentation de plusieurs aspects :

- les principales phases de l'histoire du peuplement, et l'histoire foncière des villages impactées,
- les liens historiques entre les villages,
- les différences au sein des villages au niveau des « politiques » d'accueil des migrants,
- les principes d'organisation interne d'administration et de distribution des droits sur les ressources foncières de patrimoines lignagers,
- les principales caractéristiques du système productif et des mécanismes de gestion intrafamiliales des ressources foncières et agricoles. (Arnaldi di Balme et Hochet, 2013).

- Une enquête par questionnaire semi-fermé individuel avec les exploitants du périmètre a été réalisée auprès de 50 exploitant(e)s à partir d'un échantillonnage raisonné sur la base des critères suivants :

- la représentativité géographique (appartenance aux différents villages de la zone),
- l'emplacement au sein du périmètre,
- le sexe et l'âge de l'enquêté(e),
- le statut foncier et la situation agraire et foncière antérieure.

Ces questionnaires ont permis d'avoir une base de données renseignant les caractéristiques générales de l'exploitant, sa situation agraire et foncière avant et après la mise en œuvre du projet, les stratégies de redéploiement des droits individuels et/ou collectifs au sein du lignage et du groupe familial, les types d'arrangements agraires et fonciers.

La combinaison de ces techniques d'enquête a permis de documenter empiriquement les « trajectoires de changement » (Lavigne Delville, 2011) des principes de régulation et de distribution des droits fonciers au sein du périmètre aménagé de Di.

La méthode utilisée comporte aussi ses limites. En effet, une reconstruction fine des dynamiques agraires et foncières dans la zone étudiée aurait requis des enquêtes anthropologiques de longue durée qui n'étaient pas envisageables dans le cadre restreint des missions prévues par cette étude. En outre, les enquêtes empiriques ont eu lieu juste après la mise en œuvre du projet. De ce fait, elles ont certes permis de reconstruire les étapes de sa mise en œuvre, mais elles ne permettaient d'évaluer les effets de longues haleines liés à la transformation des modes de régulation foncière dans les terres du périmètre.

### 3. Le plan de l'étude

Ce rapport est subdivisé en cinq sections principales.

- La première section présente **la problématique et le cadre analytique de l'étude**. Elle propose notamment une approche analytique permettant d'étudier les effets des aménagements hydro-agricoles sur la régulation foncière locale et la sécurité foncière des exploitants du périmètre.
- La deuxième section intègre **une revue du cadre juridique et institutionnel** relatif au foncier et aux politiques de compensation et réinstallation dans les périmètres aména-

gés au Burkina Faso et plus particulièrement dans le contexte spécifique de l'aménagement de Di.

- La troisième partie restitue **la trajectoire historique des aménagements hydro-agricoles dans la vallée du Sourou** et explique quelles ont été les spécificités propres à l'approche de l'aménagement de la plaine de Di par le MCA.
- La quatrième partie étudie **la configuration foncière spécifique de la zone impactée** par la mise en œuvre du PDA et les spécificités du système agraire de la plaine de Di avant l'aménagement.
- La quatrième partie expose en détail **le processus d'attribution des terres** mis en œuvre au cours du PDA et analyse les changements dans la régulation socio-foncière induits par l'aménagement sous deux angles différents : 1/ l'analyse des effets du processus d'attribution de terres en termes de trajectoires et de recomposition des instances de régulation foncière à l'échelle locale et 2/ les accords et transactions foncières existants sur le périmètre après l'aménagement.
- En conclusion, sont récapitulés **les enseignements méthodologiques** principaux relatifs aux modalités de prise en compte des aspects fonciers lors des opérations d'attribution des terres dans les projets d'aménagement hydro-agricoles.

## I. LA SÉCURITÉ FONCIÈRE DANS LES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS

---

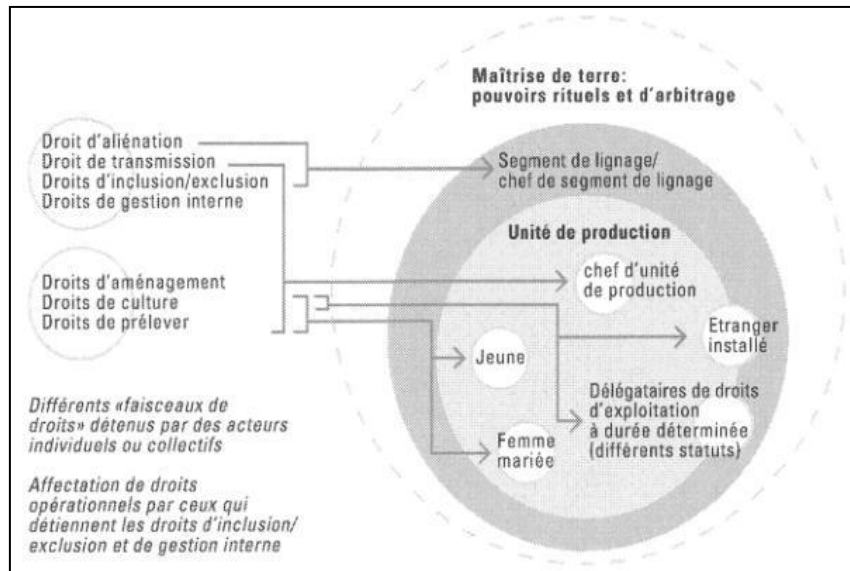
D'après Cotula (Cotula et al, 2006 : 14), la sécurisation foncière « *fait référence au degré de confiance qu'un individu ou groupe a de ne pas être privé des droits fonciers dont il a la jouissance et/ou des avantages économiques qu'il en tire* ». Quels sont les effets du projet d'aménagement sur la sécurisation foncière des exploitants ? Pour y répondre, l'étude s'est concentrée sur trois aspects principaux (les mécanismes de l'accès à la terre et les principes relatifs à la distribution et à l'exercice des droits fonciers dans la zone d'intervention du projet avant l'aménagement ; la méthode utilisée pour « reconnaître » les ayants-droits, les compenser et attribuer les terres ; les pratiques de distribution et d'exercice des droits fonciers après l'aménagement) et s'est structurée autour de quatre grandes questions empiriques :

- i. Quels sont les régimes domaniaux et fonciers qui régissent l'aménagement hydro-agricole de Di ? Quelles sont les implications de cette législation sur les types de droits accordés aux attributaires ?
- ii. Quel est le processus d'expropriation pour cause d'utilité publique et de préalable et juste compensation conduit par le projet d'aménagement ? Comment les règles foncières préexistantes (droits, devoirs, autorités, bénéficiaires) ont été identifiées et prises en compte par les méthodes de compensation et d'attribution de terres ?
- iii. Quel est le système de droits mis en place (attributaires, contenu des droits, obligations institutions de régulations, gestion des transferts) au sein du périmètre ? Comment ce système prend en compte les droits locaux antérieurs et/ou la compensation des expropriés ?
- iv. Quels types d'accords et arrangements fonciers ont eu lieu suite à l'aménagement du périmètre et à partir de quel système ces transactions sont-elles régulées ?

### 1.1 Les modalités de distribution de droits fonciers avant aménagement : configuration foncière et faisceaux de droits

Dans les contextes ouest-africains, l'accès à la terre relève d'une configuration socio-politique qui définit les principes et le contenu des droits des différents groupes en fonction de leur appartenance et de leur statut et qui constitue, un collectif d'appartenance spécifique (Berry, 1993 ; Chauveau, 2006 ; Jacob et Le Meur, 2010).

Par ailleurs, selon Alchian et Demsetz (1967), les droits sur les ressources foncières sont des « faisceaux » d'actions autorisées sur la terre distribuées entre des positions sociales diverses. Schlager et Ostrom (1992) reprennent cette analyse et l'appliquent aux ressources naturelles. Elles distinguent les « **droits opérationnels** » qui concernent les actions relatives à l'exploitation d'une parcelle (accès, prélèvement, culture aménagement) et les « **droits d'administration** » (gestion, inclusion/exclusion, transmission, aliénation) qui concernent la gestion des droits des autres et la possibilité d'exclure. La plus ou moins grande concentration des faisceaux de droits définit le statut foncier (propriétaire, possesseur, ayant-droit, utilisateur, etc.). A partir de cette distinction initiale, l'anthropologie des régulations foncières africaine a opéré une classification plus fine des actions constitutives des droits relatifs à la terre (voir notamment Colin, 2004 : 30-31; Chauveau *et al.*, 2006).



*Figure 1. La distribution des droits foncières dits coutumiers (d'après Lavigne Delville, 2014 : 7)*

Comme le montre la figure n° 1, dans les systèmes fonciers coutumiers des sociétés que nous étudions, les droits d'administration sur un domaine foncier<sup>3</sup> sont exercés par les lignages<sup>4</sup> et les unités de production. Dans le cas spécifique des sociétés patrilinéaires – comme c'est le cas dans notre zone d'étude –, l'administration des domaines lignagers, est exercée par l'homme le plus âgé de la génération la plus ancienne. Après son décès, cette responsabilité revient au frère ou au cousin qui le suit en âge, jusqu'à épuisement de la

<sup>3</sup> Un domaine, de manière générale, est un espace approprié, qui se caractérise par les qualités suivantes : des limites reconnues, une appellation spécifique, un dispositif de normes qui règlent l'accès et l'exploitation des ressources du domaine, une autorité d'administration – représentant un lignage ou un segment de lignage – qui veille au respect de ces normes, un collectif d'ayant droits (Arnaldi di Balme et Hochet, 2013).

<sup>4</sup> Le lignage est le groupe des descendants par voie unilinéaire d'un patriarche commun. Étant donné que les sociétés Pana et Marka qui peuplent la zone sous l'emprise du projet d'aménagement sont patrilinéaires, il serait plus correct de parler de patrilignages. Ce groupe de descendance est composé par les hommes issus, par voie patrilinéaire, d'un ancêtre commun (Arnaldi di Balme et Hochet, 2013).

génération. Lorsque tous les hommes de la même génération sont décédés, la responsabilité passe à l'aîné de la génération suivante<sup>5</sup>.

Au sein d'un même lignage, les droits de gestion interne et les droits opérationnels sont exercés par des unités de production. En général, elles sont formées par un père et ses fils, ou par un groupe de frères (germains, utérins ou demi-germains, selon la taille du collectif), sous la responsabilité de l'aîné. Au sein de ce groupe d'exploitation, les femmes et les cadets ont des droits d'accès à la terre limités à des droits opérationnels et ne détiennent ni droits d'administration foncière, ni droit de gestion du stock céréalier.

Les systèmes fonciers coutumiers de distribution sont basés sur des principes de justice distributive, ancrés dans l'histoire de peuplement et des alliances politiques entre groupes. Dans les contextes où les normes coutumières ne sont pas contestées, ce système garantit la sécurité foncière des ayants droits. (Hagberg, 2006; Jacob, 2007; Kuba, 2004).

Mais dans certains cas, le « pluralisme normatif »<sup>6</sup> intrinsèque au système foncier ouest africain peut conduire à des situations conflictuelles et à l'insécurité foncière des exploitants, lorsque certains acteurs (l'administration, des migrants, des cadets ou de femmes cherchant à s'autonomiser des rapports locaux et de normes coutumières, etc.) jouent de la contradiction entre registres normatifs différents (Jacob, 2002).

## **1.2 Les enjeux de la reconnaissance et de l'attribution des droits fonciers pendant un aménagement**

Chaque projet d'aménagement hydro-agricole met en place un dispositif d'expropriation et de redistribution de terres qui reconnaît tout ou partie des droits qui s'exercent localement, tels que nous les avons décrits ci-dessus. Lorsqu'une compensation des anciens possesseurs et exploitants est prévue pour la perte de droits fonciers, le projet met en place un système de « reconnaissance de droits préexistants » et une méthode de compensation de terres. Quels sont les principes méthodologiques retenus en la matière par le PDA ? Comment les choix ont été faits et ont-ils permis de prendre en compte tous les faisceaux de droits existants ? Sinon, par quels arrangements le projet est-il parvenu à négocier la légitimité de son intervention au niveau local ? (voir Jacob, 2009). A ce niveau cette étude documente :

- les principes de la démarche (à partir de quels critères techniques et principes d'action une méthode est choisie plutôt qu'une autre) ;
- les arrangements sur le plan local et vis à vis des bailleurs qui ont permis ou pas de stabiliser les contentieux ;
- le rôle joué par les différents acteurs dans les choix méthodologiques.

---

<sup>5</sup> Dans ces exemples on décrit le système lignager pur. Empiriquement, les systèmes coutumiers évoluent vers plus ou moins d'individualisation en fonction de la taille du lignage et du type de ressources.

<sup>6</sup> Le pluralisme normatif renvoie au fait qu'en Afrique de l'Ouest une gamme d'institutions ou normes d'ordre coutumier, statutaire ou émanant de l'Etat peuvent coexister sur le même territoire. Des dispositions contradictoires ou le manque d'hierarchie et de coordination entre ces registres normatifs pluriels peuvent conduire à l'insécurité foncière.

### 1.3 Quelle recomposition foncière après l'aménagement ?

Tout aménagement hydro-agricole transforme l'espace et les usages de la terre à deux niveaux :

- il crée formellement un parcellaire irrigué associé à un système foncier spécifique ;
- il constitue une opportunité de recomposition des modes de régulation foncière.

De ce fait, l'aménagement induit une opportunité de recomposition des droits d'accès et d'administration des terres. Il a des effets distributifs spécifiques avec des gagnants et des perdants, des changements d'ayants-droits et d'usage, etc. :

- les parcelles sont redistribuées dans l'espace aménagé, spoliant ceux qui possédaient ou cultivaient les parcelles auparavant ou donnant des droits à ceux qui n'en avaient pas ;
- de jeunes maraîchers empruntant des terres peuvent se voir expulsés ou au contraire devenir des propriétaires terriens ;
- les femmes peuvent perdre ou acquérir des droits fonciers ;
- au niveau micro-régional, l'aménagement peut engendrer des modalités de gestion foncière qui sont en rupture ou en continuité avec des accords inter villageois, inter-lignagers et intrafamiliaux d'accès à un pool de ressources gérées en commun.

Enfin, on assiste dans la plupart des aménagements à un dynamisme important des transferts et transactions informels. La description de ces transferts présuppose l'élaboration d'une grille pour laquelle les outils de l'analyse économique des contrats agraires développées par Colin (2003, 2005) sont particulièrement utiles. En effet, ils permettent à la fois de décrire les procédés de délégation de droits au sein des unités productives enchâssées dans des rapports sociaux familiaux, et le contenu des droits ainsi délégués (Colin, 2008).



## **II. LA RÉGULATION FONCIÈRE DES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS : LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL ET LES SPECIFICITÉS DU PDA**

---

Cette partie examine les textes juridiques en vigueur au Burkina Faso relatifs aux périmètres irrigués. Elle se concentre sur trois aspects principaux de la législation : (i) les textes d'orientation générale sur le foncier irrigué (ii) les normes relatives aux modalités d'expropriation et de compensation en vigueur au niveau national (iii) les normes prévues pour garantir la sécurité foncière aux attributaires du périmètre au niveau du projet.

Elle met en évidence les spécificités propres au processus d'attribution de terres à Di en matière (i) d'expropriation et de compensation des personnes affectées par le projet et (ii) de formalisation des droits fonciers attribués. Ces innovations sont plus ou moins en accord avec le cadre juridique nationale et nous verrons comment le PDA a pu influencer les réformes en cours en matière de législation foncière nationale dans les périmètres irrigués.

### **2.1 Un cadre réglementaire foncier des périmètres irrigués en cours de réforme**

#### *2.1.1 Les caractéristiques générales des Réformes Agraires et Foncières (RAF) burkinabè*

La RAF a été élaborée à l'époque Sankariste en 1984. Elle définissait un régime foncier reposant sur deux textes qui supprimaient la propriété privée du sol et ne reconnaissaient pas les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels. Un Domaine foncier national (DFN) était instauré et l'État devenait le propriétaire unique de l'ensemble de terres.

Depuis les années 1990, la RAF a été relue successivement en 1991 et en 1996. Ces relectures ont introduit des dispositions facilitant l'acquisition de titres de propriété privés individuels en permettant la sortie des terres du domaine foncier national et leur immatriculation (Tallet, 2009). La RAF de 1996 prévoyait notamment à son article 5 la possibilité d'acquérir des terres en pleine propriété. L'occupation et la jouissance des terres du domaine foncier national donnaient lieu à l'établissement de titres fonciers délivrés à titre onéreux (Art. 50). Ses dispositions accordaient une plus grande protection et prise en compte des droits d'occupation foncière. Toutefois, la plupart des observateurs soulignent que la RAF de 1996 posait de nombreux problèmes au niveau de son application en milieu rural (Tallet, 2009 ; Hochet, 2014). En effet, les procédures et les coûts d'attribution des titres étaient complexes et très élevés. De ce fait, la quasi-totalité des terres rurales n'ont pas été immatriculées. En outre, la RAF ne prévoyait pas de mesures spécifiques pour régler les contentieux fonciers en milieu rural qui de ce fait étaient difficilement arbitrés par la justice (voir Hochet, 2014).

#### *2.1.2 Les caractéristiques du régime juridique foncier dans les aménagements hydro-agricoles selon la RAF de 1996*

Les zones rurales qui faisaient l'objet d'un projet d'aménagement hydro-agricoles étaient assujetties à un régime juridique spécial. En effet, même si la RAF de 1996 reconnaissait le prin-

cipe de la propriété privée sur les terres rurales, le décret de mise en œuvre de 1997 excluait la propriété privée sur les terres dans le cas des aménagements hydro-agricoles et la législation prévoyait des dispositions spécifiques dans deux domaines : (i) les procédures applicables à l'expropriation pour cause d'utilité publique et (ii) les dispositions liées au processus d'attribution de terres et aux droits fonciers accordées aux attributaires des parcelles aménagées.

### *2.1.3 Le cadre juridique et procédures applicables à l'expropriation pour cause d'utilité publique*

Les aménagements hydro-agricoles comportent généralement la mise en œuvre de procédures d'expropriation des terres. L'article 228 du décret d'application de la RAF de 1996 stipulait que seuls les titulaires de droits réels inscrits au bureau de la publicité foncière pouvaient percevoir des compensations en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les exploitants ruraux sans titre qui cultivaient précédemment les terres faisant l'objet du projet d'aménagement étaient reconnus en tant que « superficiaires »<sup>7</sup>. Ainsi, comme le stipule l'art. 36 de la RAF de 1996, les occupants coutumiers ont droit à une indemnisation en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'indemnité d'expropriation ne comprenait que le dommage directement causé par l'expropriation et ne pouvait s'étendre à un dommage incertain, éventuel ou indirect (Art. 233). Les modalités financières de l'indemnisation des terres agricoles n'étaient pas précisées et se déterminaient selon la jurisprudence, les règles de l'art ou les directives des bailleurs de fonds prises à cet effet.

### *2.1.4 Les modalités d'attribution des parcelles aménagées et les droits reconnus aux exploitants sur les terres du périmètre*

Pour ce qui concerne les procédures d'attribution des terres aménagées, le décret d'application de 1997 ne prévoyait pas de mécanismes d'attribution préférentiels pour les anciens occupants de la zone. D'un point de vue légal, tous les citoyens burkinabè étaient considérés comme pouvant être des attributaires au sein du périmètre. De fait, dans le cas des anciens aménagements de la vallée du Sourou, le gouvernement a préféré installer des migrants sur les parcelles aménagées plutôt que des autochtones ayant des droits préexistants d'occupation (cf. infra) (Dialla, 1999). Les critères d'attribution des terres prenaient en compte la taille du ménage et sa « capacité à mettre en valeur ». L'article 191 du décret d'application de la RAF dispose que l'attributaire de la parcelle bénéficie d'un titre de jouissance (permis d'exploiter). Les droits de jouissance accordés sur les parcelles aménagées n'étaient pas transférables et ne pouvaient pas faire l'objet de donation, de location et de transfert. Toutes les transactions foncières qui s'opéraient dans les périmètres irrigués n'étaient donc pas régulées par la loi. En outre, l'exploitant devait remplir une série de conditions relatives à l'attribution des terres spécifiées dans le cahier de charges du périmètre. Ces conditions concernaient plus particulièrement le respect du calendrier agricole, le paiement des redevances en eau et en maintenance.

---

<sup>7</sup> Le droit de superficie consiste à posséder des constructions, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui

Le non-paiement des redevances pouvait entraîner la perte pour l'attributaire de ses droits d'accès au périmètre.

#### *2.1.5 La politique de sécurisation foncière : L'adoption de la loi 034-2009*

Depuis la fin des années 1990, plusieurs opérations pilotes ont été mises en œuvre pour expérimenter des dispositifs de gestion foncière alternatifs et faire évoluer le cadre réglementaire. En 2007, une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural a été adoptée (voir Hochet, 2014)<sup>8</sup>. Cette politique a abouti en 2009 à la promulgation de la loi 034-2009. Cette loi modifie les dispositions domaniales en définissant un domaine foncier rural de l'État, un domaine foncier rural des collectivités territoriales et un patrimoine foncier rural des particuliers. Dans son article n°4 la loi précise que l'État organise la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux des populations rurales et reconnaît la possession foncière rurale des particuliers, qu'elle soit exercée à titre individuel ou collectif. Selon l'article n° 36, constituent notamment des faits de possession foncière :

- la reconnaissance unanime de la qualité de possesseur de fait d'une personne ou d'une famille sur une terre rurale par la population locale, notamment les possesseurs voisins et les autorités coutumières locales ;
- la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque à titre de possesseur de fait pendant trente ans au moins, de terres rurales aux fins de production rurale.

Tout possesseur foncier rural dont la preuve de la possession a été établie conformément à ces dispositions, bénéficie de la délivrance d'une attestation de possession foncière rurale (APFR) individuelle ou collective. Selon l'article n° 47, cette attestation est transmissible par succession. Elle peut également être cédée, à titre gratuit ou onéreux. Enfin, elle peut être convertie en « titre foncier ». L'APFR est établie par le service domanial ou par le service foncier rural des communes.

#### *2.1.6 Le nouveau cadre réglementaire relatif aux aménagements hydro-agricoles : le décret n° 705-2012*

Ce n'est qu'en 2012 que - suivant les nouvelles dispositions générales de la loi 034-2009 - le gouvernement finit par adopter par décret des dispositions spécifiques relatives à l'occupation et l'exploitation des parcelles des aménagements hydro-agricoles<sup>9</sup>. Dans la continuité des dispositions de la RAF, les périmètres irrigués continuent à être régulés par un régime foncier spécifique. La principale innovation du décret 705 est liée aux procédures de reconnaissance des droits fonciers préexistants à l'aménagement. La loi précise en effet que les travaux doivent être précédés d'une enquête parcellaire visant à identifier les personnes affectées par le

---

<sup>8</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, Secrétariat Général, Comité National de Sécurisation foncière en milieu rural, Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, août 2007, 49 pages.

<sup>9</sup> Décret n° 2012 705 PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/MEDD/MRA

projet (PAP), qui comprennent l'ensemble des occupants des terres soient ils des propriétaires ayant entamé une procédure d'immatriculation ou non. En outre, en son article 20 le décret précise que l'attribution des parcelles doit prendre en compte prioritairement les personnes qui sont expropriées pour cause d'utilité publique ou qui sont affectées par la réalisation de l'aménagement. Par contre, la délivrance d'un titre de propriété sur les parcelles du périmètre est exclue car les terres aménagées rentrent dans le domaine foncier rural de l'Etat. L'article 26 du décret 705 spécifie que l'exploitant a un droit de jouissance transmissible à ses ayants-droit qui est formalisé par un permis d'exploiter ou un bail emphytéotique. En son article 189 le décret indique que l'occupation et l'exploitation des terres hydro-agricoles est régulée par un cahier de charges spécifique qui est élaboré par une commission interministérielle. Ce texte fixe les conditions spécifiques d'exploitation des parcelles propres à chaque aménagement hydro-agricole. Dans la continuité des anciens décrets, il est toujours possible d'expulser l'exploitant du périmètre en cas de redevances non payées. Le décret 705 ne prévoit pas d'ailleurs un cadre réglementaire spécifique qui permettrait de réguler les transactions foncières au sein des parcelles des périmètres irrigués, qui sont donc interdites.

## **2.2 Les règles du jeu retenus pour le projet d'aménagement de la plaine de Di**

Au moment de la signature du *Compact agreement* en juillet 2008, le cadre juridique burkinabè sur le foncier était en pleine réforme : la RAF était en cours de relecture et la nouvelle politique de sécurisation foncière était en cours de promulgation. Dans ce contexte de transition, le PDA a eu une marge de manœuvre importante pour adopter un cadre réglementaire spécifique lui permettant de stabiliser l'orientation de son intervention. Il a innové sur deux domaines spécifiques en particulier : celui des procédures d'expropriation et de compensation d'une part, celui de la formalisation des droits accordés par la distribution de titre. Ce cadre réglementaire spécifique a permis au MCA de s'aménager un espace réglementaire servant de cadre de négociation avec l'Etat pour promouvoir une opération de formalisation des droits basée sur l'immatriculation de droits de propriété sur les terres aménagées.

### *2.2.1 Les procédures d'expropriation et de compensation*

Les procédures d'expropriation et de compensation adoptées par le MCA ont été définies dans un document réglementaire spécifique appelé « cadre de Politique de Réinstallation (CPR) ». Ce document constitue un guide pour l'ensemble des projets du MCA au Burkina Faso et suit les directives et les recommandations de la Politique opérationnelle (P.O.) 4.12 de la Banque mondiale. La P.O 4.12 a été adoptée en 2004 et guide les pratiques et les interventions de la plupart des bailleurs de fonds pour le financement de projets impliquant des déplacements involontaires de populations à la suite d'un aménagement. L'objectif de la P.O. 4.12 est de garantir la juste prise en compte et indemnisation des populations déplacées ou ayant perdu l'accès à des biens ou des sources de revenus. Son application implique une indemnisation de l'ensemble des « personnes affectées par le projet » (PAP), c'est-à-dire toute personne « *qui du fait du projet perdent des droits de propriété, d'usage ou d'autres droits sur un bâtiment, des terres (résidentielles, agricoles ou de pâturage), des cultures annuelles ou pérennes, ou*

*tout autre bien meuble ou immeuble, en totalité ou en partie et de manière permanente ou temporaire* »<sup>10</sup>. La P.O 4.12 spécifie donc que l'indemnisation et la compensation vaut quel que soit la nature des droits du PAP et leur degré de reconnaissance légale.

La principale différence entre la législation nationale burkinabè et PO 4.12 repose sur la définition des préjudices subis. Selon la législation burkinabè, l'indemnité d'expropriation ne doit comprendre que le dommage directement causé par l'expropriation : elle ne peut s'étendre à un dommage indirect. La P.O. 4.12 étend ce principe aux dommages indirects et exige une compensation permettant aux PAP de retrouver le niveau de vie qu'elles avaient avant le projet. Elles doivent ainsi bénéficier d'une assistance transitoire à la réinstallation et d'un appui de long terme pour la restauration de leurs moyens de subsistance. La législation nationale laisse quant à elle une marge de manœuvre importante en la matière aux porteurs des projets. Le Cadre de politique de Réinstallation définit par le MCA Burkina Faso pour le PDA va plus loin que la législation nationale<sup>11</sup>. Il établit une procédure bien spécifique pour la cession forcée des droits réels et immobiliers qui s'articule six étapes : i) la déclaration d'intention de réaliser un projet d'utilité publique; ii) l'enquête d'utilité publique; iii) la déclaration d'utilité publique; iv) l'enquête parcellaire; v) la déclaration de cessibilité; vi) la négociation de cessibilité.

Conformément aux articles de la P.O. 4.12 relatifs aux droits d'occupation des terres, il prend en compte trois catégories de personnes éligibles aux bénéfices du plan de réinstallation du Projet :

- les personnes ayant des droits légaux formels (incluant les droits coutumiers et traditionnels reconnus par les lois du pays) sur la terre ou sur d'autres biens reconnus par la loi du Burkina Faso;
- les personnes n'ayant pas de droits légaux formels au moment du recensement, mais qui peuvent prétendre à ces droits ou, peuvent être reconnues à travers un processus précisé par le Plan de réinstallation;
- les personnes qui n'ont ni droits, ni prétention à être reconnus sur les terres qu'elles occupent, et qui ne sont pas incluses dans les deux premières catégories.

---

<sup>10</sup> CPR, version 6 avril 2010 DEES mise en forme du 7 avril 2010, p.4-5.

<sup>11</sup> « La mise en œuvre du Compact MCC apparaît, sauf erreur, comme une des premières expériences au cours de laquelle les procédures de revue environnementale seront appliquées le plus complètement que nécessaire et les mesures de gestion des impacts environnementaux et sociaux, y compris la réinstallation involontaire des populations déplacées, financées en tant que partie intégrante des coûts des projets (...) Le futur périmètre de Di devrait respecter l'esprit de la loi portant RAF notamment les articles 227 et suivants décrivant la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. En vertu de l'article 227, l'adoption d'un décret de déclaration d'utilité publique en conseil des ministres est une étape préalable à toute procédure d'expropriation. À la suite de l'adoption de ce décret, une Commission d'enquête et de négociation, présidée par un représentant du service chargé des domaines, doit être mise sur pied. Il appartiendra au MCA-BF d'apprécier la nécessité ou non de suivre les procédures administratives nationales d'expropriation pour la mise en œuvre des PR des différents projets du Compact. » (CPR/MCA, 2012).

Les personnes relevant des deux premières situations ont reçu une compensation financière et des terres en pleine propriété pour les terres qu'elles ont perdu. Les personnes relevant de la troisième catégorie reçoivent une aide à la réinstallation à la condition qu'elles aient occupé les terres dans la zone du projet avant une date limite fixée par l'Agence publique ou le promoteur<sup>12</sup>.

### 2.2.2 Les procédures d'attribution des parcelles aménagées

Les procédures d'attribution de terres utilisées dans le cadre de l'aménagement de la Plaine de Di ont été précisées dans le cadre de deux documents : 1/ la circulaire n° 2011-153/MAH/CAB du 18 octobre 2011 portant adoption des principes d'allocation et critères d'attribution des terres dans le futur périmètre aménagé de Di et 2/ le cahier spécifique de charges pour l'occupation et l'exploitation de type familial de l'aménagement hydro-agricole de 2033 ha à Di qui a été adopté par arrêté interministériel.

Le cahier des charges spécifie que le processus d'attribution des terres doit être piloté par une commission interministérielle chargée de valider la procédure dans son ensemble. Pour assurer la transparence du processus, il prévoit également la mise en place d'une commission de recours. Les modalités et les conditions d'attribution des terres aménagées sont précisées à l'article 16 et précisent que les résidents de la commune de Di sont les bénéficiaires cibles des terres du périmètre. Les anciens occupants et l'ensemble des PAP identifiées lors de l'enquête parcellaire du Plan de Réinstallation sont les attributaires prioritaires sur les terres du périmètre. A cet effet, la méthode d'attribution de terre doit permettre d'évaluer une superficie optimale à leur allouer en fonction de la taille du ménage, et qui leur permette d'avoir des revenus allant au-delà du seuil de pauvreté. Les terres encore disponibles après l'allocation aux PAP sont allouées à des ménages dit « non-PAP » suivant un processus concurrentiel d'appel à candidature et après évaluation de critères spécifiques concernant la capacité de mise en valeur des terres par les requérants.

### 2.2.2 La nature des droits attribués sur les parcelles aménagées

Comme le spécifie l'article n° 1 du cahier des charges spécifique, l'ensemble des terres du périmètre de Di ont été immatriculées au nom de l'Etat. De ce fait - si l'on suit les prescriptions juridiques nationales - les terres aménagées ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure d'immatriculation prévoyant la possibilité d'attribuer des droits en pleine propriété à des particuliers.

Toutefois, au moment de la signature du *Compact Agreement*, l'une des conditionnalités politiques signées par le gouvernement burkinabè prévoyait l'adoption de réformes permettant de reconnaître et de formaliser les droits de propriété individuels et collectifs sur les terres rurales. Suite à des négociations intenses avec le ministère de l'Agriculture et le Cabinet du Première Ministère, ce dernier a autorisé la validation du cahier de charges spécifique qui prévoit l'établissement de titres de pleine propriété pour les PAP. L'aménagement de la plaine de Di constitue donc la première expérience de réalisation d'une opération de titrage sur des terres aménagées par l'Etat. Il faut toutefois signaler que seuls les PAP ont bénéficié d'un titre fon-

---

<sup>12</sup> CPR, version 6 avril 2010 mise en forme du 7 avril 2010, p.43.

cier. Les PAP ne reçoivent qu'un bail emphytéotique signé entre l'Etat et l'attributaire à titre individuel ou collectif. Malgré le fait que des droits fonciers très forts soient attribués aux PAP, le cahier de charge institue des restrictions spécifiques relatives aux modalités d'occupation et de jouissance des parcelles aménagées. L'article 27 du cahier des charges prévoit ainsi que les titulaires des parcelles aménagées peuvent se voir retirer leurs parcelles si le bénéficiaire ne remplit pas les conditions de mise en valeur à l'issue d'une période probatoire de deux ans. L'Autorité de Mise en Valeur de la Vallée du Sourou (AMVS) est chargée de mettre en œuvre des procédures de constat de mise en valeur et de récupérer les parcelles en état de déshérence. Enfin, selon les spécifications du cahier des charges, les droits acquis sur les parcelles par les attributaires sont transférables à des tiers. Les titulaires de titres ou de baux peuvent en transférer l'usage ou la jouissance à des tiers avec l'accord express et préalable du bailleur le cas échéant. La sous-location peut également être réalisée par le titulaire du bail ou du titre.

Partant du constat des multiples carences des lois régissant le foncier en milieu rural, la législation foncière burkinabè a globalement évolué vers une plus large reconnaissance des droits locaux. La politique de sécurisation foncière adoptée en 2007 a eu pour but d'assurer une plus grande reconnaissance des droits fonciers préexistants et de mettre en œuvre des procédures viables d'immatriculation des terres. La principale innovation juridique à ce niveau est liée à la création d'une procédure de certification des droits fonciers sur les terres rurales qui donne lieu à la délivrance d'une attestation de possession foncière convertible en titre foncier.

Ces orientations générales de la politique de sécurisation foncière ne se reflètent que partiellement dans le régime foncier spécifique applicable aux périmètres aménagés. En effet, les terres aménagées continuent à faire partie du domaine foncier public de l'Etat. De ce fait, l'accès à la pleine propriété dans les parcelles aménagées est exclu par la loi.

Plusieurs carences peuvent être signalées au niveau du cadre juridique national relatif aux aménagements hydro-agricoles :

- le cadre juridique ne précise pas les procédures concrètes qui doivent être appliquées pour compenser financièrement les occupants de terres expropriées ;
- la législation n'intègre que de manière très partielle des dispositions qui pourraient sécuriser les droits fonciers des attributaires des terres (par ex. la création d'un système de sanction plus souple en cas de non-paiement des redevances eau) ;
- la législation ne reconnaît pas les transactions foncières sur le périmètre et les relève au domaine de l'informalité et de l'extralégal.

Le PDA va proposer une réglementation spécifique applicable au périmètre de Di dans ces domaines. Au moment du démarrage du projet, le cadre légal national était en cours de révision. Le MCA va profiter de cette période de transition pour imposer des dispositions spécifiques applicables au périmètre de Di. Le projet a ainsi créé un dispositif réglementaire parallèle dans deux domaines : (i) il prévoit la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation et de compensation préalable calquée sur les procédures internationales précisées par la P.O 4.12 de la Banque mondiale ; (ii) il prévoit une procédure d'immatriculation des terres et lance une opération de titrage conférant la pleine propriété aux personnes affectées par le projet. Dans

ces deux domaines, il y a une véritable création d'un « droit du projet » qui va sélectionner et produire ses propres règles en fonction des injonctions du bailleur. Seules les dispositions de la législation nationale conformes à la politique promues par le MCA ont été finalement retenues.

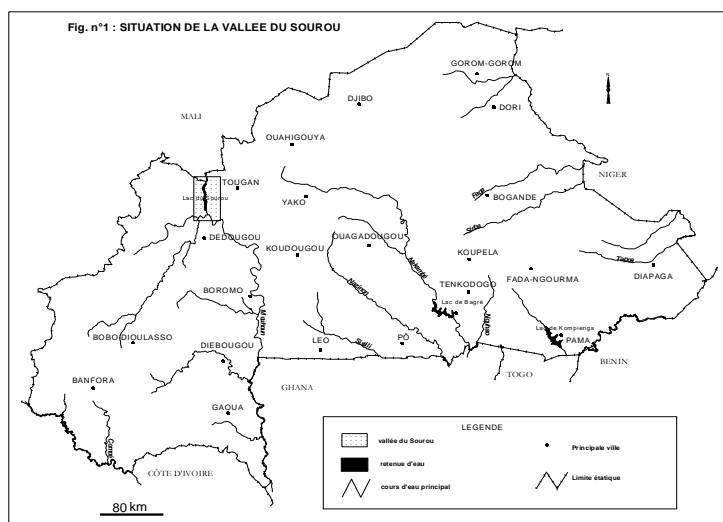
L'analyse de ce processus montre comment l'appareillage normatif créé par un projet constitue un véritable champ social « semi-autonome » générateur de pluralisme normatif au sein duquel les acteurs vont négocier leur accès aux ressources. A travers l'imposition d'un système réglementaire parallèle, le PDA a créé un précédent qui peut contribuer à la modification du système juridique national (Sally Falk Moore 1973 : Colin et al., 2009).



### III. L'AMENAGEMENT DE LA VALLÉE DU SOUROU : HISTOIRE ET SPECIFICITES D'UN PROCESSUS MULTIFORME

La vallée du Sourou, située au nord-ouest du Burkina Faso, est une des régions les plus importantes du pays en termes de potentialités relatives aux aménagements hydro-agricoles. Elle est parcourue par le fleuve Sourou long d'environ 120 km qui fournit un réservoir d'eaux permettant l'irrigation de 30 000 ha de terres.

La trajectoire d'aménagement de la vallée du Sourou a connu plusieurs phases renvoyant à différentes stratégies d'aménagement et référentiels politiques.



#### 3.1 L'époque coloniale : des projets d'aménagement avortés

Le colonisateur a manifesté un intérêt pour l'aménagement de la plaine du Sourou avant la première guerre mondiale. Déjà en 1912 une note de Hubert et par la suite un écrit de Forbes en 1932 traitent du Sourou et de projets d'aménagement qui ne resteront que sur le papier. Avec la disparition de la Haute Volta en 1932, la zone du Sourou est rattachée au Soudan français. Dans ce nouveau cadre colonial, la main d'œuvre voltaïque est principalement utilisée pour appuyer l'aménagement de l'Office du Niger. Avec la reconstitution de la Haute Volta en 1947, l'aménagement du Sourou revient à l'ordre du jour. Plusieurs études de mise en valeur sont entreprises. Dans les années 1950, Di devient le centre d'une station expérimentale pour la production sucrière (Béthemont et al., 2002)

#### 3.2 Les années 70 et l'essor de l'irrigation

Au moment de l'indépendance du Burkina Faso, le projet d'aménagement hydro-agricole de la vallée du Sourou s'inscrit dans des programmes de développement initiés par l'Etat. Il est relancé en 1965 par l'opération « Cent familles » qui avait pour objectif de réinstaller les ressortissants voltaïques rapatriés de l'Office du Niger. Les paysans sont alors installés sur des casiers irrigués pour cultiver du riz et du coton (Marchal, 1976). En 1966, le gouvernement obtient de la Caisse Centrale de Coopération Économique française un financement pour la réalisation d'un périmètre irrigué. La gestion de ce périmètre est confiée à l'Autorité de l'Aménagement des Vallées de la Volta (AVV) et à l'organisme régional de développement de la Volta Noire.

C'est à partir des années 1970, que l'irrigation dans la vallée prend véritablement son essor, avec la formulation d'une politique nationale de l'irrigation (GRAF, 2008) qui est vue comme un moyen de combattre les aléas climatiques et les famines frappant durement le Sahel au cours de cette décennie. Dans le même temps, l'État poursuit sa politique de promotion de la migration interne de la population du Yatenga dans la vallée du Sourou en vue de créer des terroirs de colonisation organisés en blocs de culture céréalière (riz) et de rente (coton). En 1977, le gouvernement construit un barrage à Léri pour retenir l'eau du Sourou nécessaire à l'irrigation de futurs périmètres. Au même moment, un pivot d'irrigation par aspersion de 70 ha est installé à Di pour expérimenter la culture de la canne à sucre. En 1979, l'AVV aménage un périmètre irrigué à Guédougou, dans le cadre de la mise en valeur des zones libérées de l'onchocercose. Toujours à Di une société d'État, la Soomdia, commence l'exploitation en régie d'une ferme de 210 ha pour la culture du blé. Deux autres pivots sont implantés en 1980 pour expérimenter la culture du blé de contre-saison en combinaison avec des cultures vivrières (sorgho, maïs soja, et niébé en saison des pluies) (Bethemont et al., 2002, 2008 ; Bin, 2009).

### **3.3 La période sankariste : des projets aux résultats mitigés**

En 1983, une politique agricole et d'irrigation ambitieuse est initiée par le régime révolutionnaire de Thomas Sankara. Cette politique portait sur un double objectif :

- Déplacer les populations excédentaires du Yatenga voisin vers la vallée Sourou, considérée comme sous-peuplée.
- Accroître la productivité agricole en vue d'atteindre l'autosuffisance céréalière de la région.

De fait, entre 1983 et 1987, un barrage et 680 hectares de périmètres ont été aménagés. Diverses institutions sont chargées de la gestion et l'organisation de la production dans les périmètres aménagés. En 1984, l'Autorité de Mise en valeur de la Vallée du Sourou (AMVS) est créée<sup>13</sup>. La politique d'intervention de l'AMVS repose sur des structures de gestion coopératives mises en place sur les périmètres irrigués, auxquelles sont déléguées les tâches d'attribution des terres, de maintenance des infrastructures, de gestion et d'encadrement agricole des exploitants.

Le bilan de cette politique est mitigé. Sur les 680 ha aménagés entre 1984 et 1987, seulement 120 ha sont exploités en 1990. Les trois pivots et les deux rampes du périmètre de Di ne sont plus en état de marche, exception faite du dernier pivot qui n'arrose que du maïs. Dans le périmètre de Niassan les exploitants peinent à faire tourner les grandes pompes, compte tenu des coûts élevés du gasoil et de l'entretien. Dans certains périmètres, la production rizicole a été abandonnée et remplacée par les cultures vivrières, dont les coûts de production sont plus faibles. Enfin, les coopératives ne parviennent pas à dégager les capitaux nécessaires à la maintenance des infrastructures. Des difficultés d'ordre organisationnel s'ajoutent aux problèmes économiques et techniques. La gestion des coopératives est caractérisée par des dysfonctionnements : des unités trop petites de groupements d'agriculteurs sont encadrées par une

---

<sup>13</sup> L'AMVS est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Eau.

administration lourde et coûteuse. De nombreuses critiques sont formulées à l'encontre de cette stratégie de collectivisation des terres. Les droits antérieurs des anciens occupants ne sont pas reconnus. Aucune procédure d'indemnisation ni de consultation préalable des anciens possesseurs n'est alors prévue. La plupart des parcelles sont attribuées à des « migrants » et les méthodes d'attribution ne prévoient pas de mécanismes d'attribution préférentiels pour les anciens occupants de terres. Les attributaires n'ont jamais reçu de titres de jouissance. En outre, de nombreux exploitants ont subi des déguerpissements souvent arbitraires, lorsqu'ils ne parvenaient pas à s'acquitter des redevances en eau (Béthemont et al, 2002 ; Dialla, 1999).

### **3.4 Les expériences récentes d'aménagement de la Vallée du Sourou : un changement progressif de référentiel**

Suite au renversement du gouvernement de Thomas Sankara en 1987, l'orientation des politiques d'aménagement hydro-agricoles dans le Sourou se modifie progressivement. Les bailleurs de fonds et le gouvernement s'interrogent sur la justification du développement des aménagements hydro-agricoles, dans un contexte où la viabilité de certains projets n'est pas toujours assurée. Toutefois, malgré le déficit de mise en valeur des périmètres existants, on assiste à partir des années 1990 à un accroissement important des surfaces aménagées par différents bailleurs (BAD, CEDEAO, JIKA etc.). Entre 1990 et 2009, les superficies aménagées dans le Sourou passent ainsi de 1 000 à près de 4 000 ha (Bethemont, 2009).

Deux référentiels politiques justifiant ces aménagements se concurrencent :

- d'un côté, les aménagements sont vus comme un moyen de promouvoir l'entrepreneuriat agricole. La valorisation par l'agro-business fournirait un modèle économique viable et favoriserait les investissements privés dans la maintenance des infrastructures hydrauliques (GRAF, 2009).
- De l'autre, l'émergence d'un discours sur la « sécurisation foncière » amène à la formulation d'un référentiel politique qui promeut l'exploitation des périmètres par les « exploitations familiales ». Pour éviter les conflits entre autochtones et nouveaux exploitants, il serait nécessaire de mettre en place des dispositifs de reconnaissance et clarification des droits existants sur les zones aménagées. Il faut sécuriser les droits des exploitants par la délivrance de titres fonciers et de permis d'exploitation. Le processus de titrage est ainsi considéré comme une garantie de la durabilité et de la mise en valeur du périmètre (Dialla, 1999).

### **3.5 Les innovations introduites par le Projet d'aménagement de la plaine de Di par le MCC/MCA**

Toutefois, les expériences anciennes de gestion des périmètres hydrauliques ont que les gains de productivité sont possibles si la viabilité économique des périmètres est supportée par une stratégie de mise en valeur efficace. Dans ce contexte, le MCA définit une stratégie reposant sur l'exploitation du périmètre par le « paysannat familial », censée être efficace pour réduire la pauvreté qu'une stratégie fondée sur l'exploitation par des agro-businessmen.

En ce qui concerne plus particulièrement la prise en compte des aspects fonciers de l'aménagement, la stratégie adoptée par le MCA se démarque des approches adoptées lors des anciens aménagements dans la vallée du Sourou : en effet, lors des aménagements précédents,

l'expropriation de terres était faite sans offrir une compensation aux exploitants ou aux possesseurs coutumiers pour la perte de leurs terres et des revenus des récoltes. Les terres étaient attribuées sur la base de procédés fixés par des cahiers de charges stricts qui ne prévoyaient pas de critères préférentiels d'attribution pour les exploitants qui avaient perdu des terres. Dans certains cas, les populations n'étaient même pas consultées avant le démarrage des travaux d'aménagement.

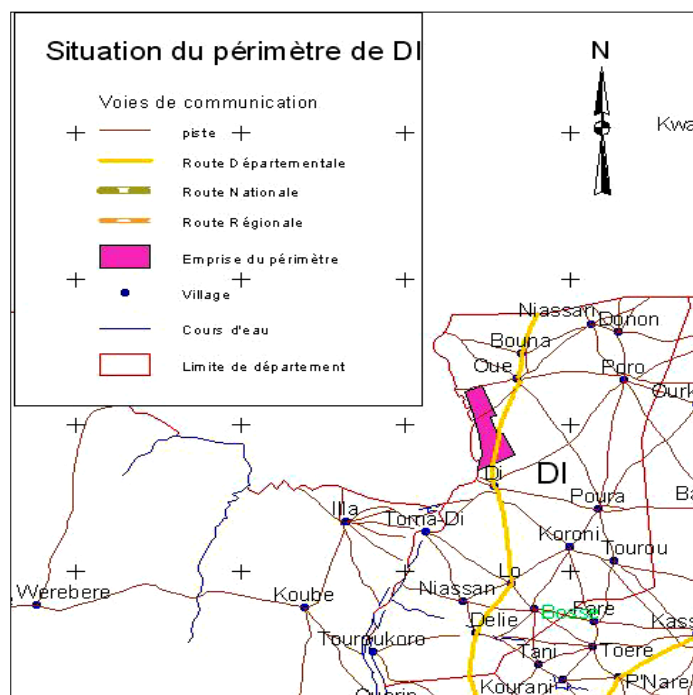
En matière foncière, la méthodologie adoptée par le MCA prévoit la mise en place d'une série de procédures d'identification et de compensation financière des personnes affectées par le projet. Les anciens occupants se voient attribués des titres en pleine propriété pour les terres perdues, alors que des baux emphytéotiques leur sont accordés sur les terres attribuées pour atteindre des tailles d'exploitation viables et sont également distribués aux attributaires non PAP. Pour leurs promoteurs, ces opérations de formalisation des droits sont censées inciter les producteurs à investir et accroître la productivité de leurs terres, sécuriser leurs droits et faciliter l'accès au crédit.

De manière générale, la démarche adoptée par le MCA constitue sans doute une avancée importante en ce qui concerne la prise en compte des aspects fonciers des aménagements hydro-agricoles. Toutefois la mise en œuvre du processus de terres soulève aussi des questions spécifiques. En effet les travaux liés à l'identification des personnes affectées par le projet nécessitent des procédures complexes d'identification des droits fonciers préexistants. Or, il peut y avoir un décalage important entre les catégories utilisées pour identifier les droits fonciers et les pratiques de distribution des droits d'administration et d'exploitation pratiquées localement au niveau inter-villageois, villageois, inter-lignager et intra-familial (Colin et al., 2009). Si les procédures d'identification sont mal maîtrisées, elles peuvent engendrer des conflits sociaux et l'exclusion sociale de certains groupes d'ayants droits (Lavigne Delville, 2009). En outre, les opérations d'attribution de terres peuvent avoir des répercussions importantes en termes de redistribution des droits fonciers sur les terres irriguées.

La trajectoire d'aménagement de la vallée du Sourou est longue de plus de quarante ans. Dans l'ensemble, les anciens projets d'aménagement ont sous-estimé les effets fonciers des aménagements hydro-agricoles et ne prévoyaient pas de mécanismes spécifiques de compensation des anciens occupants de terres. Tout le temps pendant lequel l'Etat a promu une politique de migration interne, les terres aménagées étaient attribuées en priorité à des migrants. La gestion des périmètres était confiée à des structures coopératives et régulée par des cahiers de charges qui précisaient des conditions strictes relatives à la jouissance des exploitants sur les terres du périmètre. L'absence de prise en compte des aspects liés à la sécurité foncière des exploitants a entre autre contribué à l'abandon et la sous exploitation d'aménagements qui ont impliqués des investissements importants de la part de l'Etat burkinabè et des bailleurs de fonds. Avec le projet porté par le MCA, l'aménagement du Sourou est relancé. De nouvelles procédures d'identification et de compensation des personnes détenant des droits sur les zones ciblées sont définies et prévoit également la distribution de titre.

## IV. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA ZONE IMPACTÉE PAR LE PDA : ESPACES, POPULATION ET RELATIONS FONCIÈRES

Carte n°1 : Localisation du périmètre de Di



L'aménagement du périmètre irrigué de Di par le MCA a exigé la libération d'environ 2 600 ha, pour tenir compte de l'espace nécessaire pour la construction des infrastructures. La zone d'emprise du périmètre est située en bordure du fleuve Sourou entre les villages de Di de Oué et de Bouna. Au niveau administratif, ces villages font partie de la commune rurale de Di. Cette commune couvre une superficie de 306 km<sup>2</sup> et compte en total 17 villages. Elle est délimitée au nord par le Mali, à l'est par la commune rurale de Kassoum, au sud par la commune rurale de Lanfiera et à l'ouest par le fleuve Sourou.

Source PAR (2012)

### 4.1 Histoire du peuplement

Au sein de la zone d'emprise du projet, se rencontrent deux grandes aires de peuplement distincts : le village de Di, et les villages de Oué et Bouna. Le village de Di est administré par des autorités coutumières *Marka*, tandis que les villages de Oué et de Bouna sont administrés par des autorités coutumières *Pana*, un groupe ethnique fédéré autour de trois autres villages Dono, Poro et Niassari. La démarcation au niveau de ces deux zones d'administration du terroir était marquée par un marigot appelé Obacé qui se situe actuellement au niveau de l'installation de la station de pompage du périmètre.

#### 4.1.1 Le peuplement de Di

Le village de Di a été fondé au XVII<sup>ème</sup> siècle par la famille Séri, du groupe ethnique *Marka*, qui fuyait alors les guerres au Mandé (Bitard et Faffa, 1958). Rejoints plus tard par d'autres familles, notamment les Koné, les Gorou, les Zerbo et les Sermé, ils forment le fond de peuplement dans cette zone. Selon l'histoire orale, le village fut menacé par Paboro, un guerrier

aux pouvoirs occultes. Pour le vaincre, les Séri ont fait appel au roi du Yatenga, qui leur envoya une armée de guerriers composée des membres des lignages Wonni et Demé qui constituaient la deuxième couche de peuplement de la zone. Durant la période coloniale, Di devient une chefferie de canton. Depuis la fin de l'époque coloniale, l'introduction de l'irrigation a enclenché une dynamique migratoire importante (Marchal, 1970). La libération de la zone de l'onchocercose et les projets d'aménagements en rive est du Sourou ont constitué un véritable pôle d'attraction des migrants Mossi depuis le Plateau central.

#### *4.1.2 Le peuplement Pana*

La zone Pana ne connaît pas une organisation centralisée d'administration coutumière des terres au niveau villageois. Selon Izard-Héritier et Izard (1958), la fondation de Bouna, remonte au XVI<sup>ème</sup> siècle et est antérieure à la fondation de Oué. Il a été fondé par le lignage Gourou. Selon la tradition orale, le frère cadet du fondateur de Bouna aurait à son tour fondé Oué. Il n'y a pas de limites explicites entre ces deux villages. L'administration des terres est prise en charge par les lignages. La « politique » d'accueil des migrants y est très différente. Dans le village de Di, les migrants sont nombreux à la faveur des différents projets d'aménagement du territoire que le village a connu. Dans les villages Pana, le nombre de migrants est au contraire resté très limité par les efforts de « conservation » du patrimoine foncier déployés par les autochtones.

L'ouverture à l'allochtonie est restée sélective. Pour éviter la perte totale de leur prééminence socio-politique, de leur pouvoir d'arbitrage sur le foncier et sur leur espace territorial, les premiers venus ont procédé à un accueil sélectif et limité des étrangers, en l'occurrence des migrants Moose. Les lignages fondateurs ont veillé à n'accueillir que des groupes Pana ou des Samo qui ont par la suite adopté la langue Pana et avec lesquels ils entretenaient des liens de parenté, plus ou moins proches. Dans les représentations locales, une distinction est opérée entre les fondateurs qui détiennent la maîtrise des sacrifices et les autres villageois.

#### *4.1.3 La présence des éleveurs Peulh*

Au niveau des cinq villages de la zone d'influence directe du projet, la présence des agro-éleveurs peulhs est significative. Deux couloirs de transhumance traversent la zone<sup>14</sup> : le premier part des villages de Oué et Bouna en allant vers le village de Bangassi dans la commune de Kassoum, située à l'est de la commune de Di ; le second rejoint également le village de Bangassi, mais à partir du village de Di. La plupart des agro-éleveurs sont des transhumants. Le mouvement de transhumance a lieu en saison sèche vers le Sourou après la récolte du riz flottant.

---

<sup>14</sup> Monographie du Sourou, 2007, citée par le rapport initial de l'ÉIES de AD2, avril 2010.

## 4.2 Le système productif agricole

Le système productif des trois villages ceinturant le futur périmètre de Di est composite. On y retrouve : de vastes étendues de culture pluviale, des bas-fonds et l'agriculture en zone irriguée.

### 4.2.1 *Le système agricole pluvial et en zone de bas fond*

La majorité des terres agricoles des villages de Di, Oué et Bouna sont des terres de culture pluviale. Les principales spéculations pratiquées sont le maïs, le sorgho, le petit mil, le sésame, l'arachide et le niébé. Pour ce qui concerne les bas-fonds, la spéculation la plus cultivée est le riz flottant. La base de la production est la main d'œuvre familiale. La structure des unités de production familiales varient entre, d'une part, un groupe réunissant un père et ses fils, et d'autre part, un groupe de frères (germains ou demi-germains agnatiques<sup>15</sup> avec leurs fils). En général, pour la culture du riz flottant, les exploitations recourent à de la main d'œuvre saisonnière au moment du repiquage, du battage et des récoltes. À l'intérieur de l'unité de production, l'exploitation de la terre et la gestion du stock céréalier reposent sur les relations de parenté : le père ou l'ainé du groupe gère le stock et redistribue le revenu au sein de l'unité de production. Les champs sont exploités collectivement par tous les membres de l'unité. En dehors des activités liées au défrichage et au labour pratiqué exclusivement par les hommes, les femmes participent à toutes les activités agricoles. Le rôle des femmes dans le système productif évolue en fonction de leur statut matrimonial. Avant le mariage la jeune fille laboure dans le champ familial ou dans le jardin de sa mère. Suite au mariage, on lui attribue un lopin de terre sur le patrimoine foncier du lignage de son mari. Ces lopins sont exploités le soir après les travaux sur le champ familial. Le revenu des récoltes dans ce lopin est géré par la femme de manière autonome.

### 4.2.2 *Le système productif agricole en zone irriguée*

Deux types de pratiques de la culture irriguée coexistaient au moment de la mise en œuvre du projet. La culture irriguée dans les périmètres aménagés par l'Etat, et l'irrigation de contre saison organisée par des exploitants au bord du fleuve.

Les périmètres irrigués aménagés par l'État dans les années 1980, sont situés au sud du village de Di. Ces périmètres avaient été équipés par deux systèmes d'irrigation différents: les rampes et les pivots. La politique de migration et de la « frontière interne » promue par l'État avait favorisé l'installation de « colons » pour exploiter le périmètre. Un faible nombre d'autochtones ont donc reçu des portions de terres dans les anciens périmètres. Suite aux attributions de terres, la production a été placée sous l'autorité de la SOCADI (Société des coopératives agricoles de Di) qui a lancé des expériences de production différentes : canne à sucre, blé, coton, riz. Aujourd'hui, deux pivots et une rampe ne sont plus fonctionnels dans ce périmètre aménagé. Les exploitants de Di (principalement des Mossi arrivées au moment de l'aménagement) ne gèrent plus que l'un des trois pivots qui assure l'irrigation de 72 ha. Ce pivot est loué en saison sèche à un agro-businessmen pour la production de pommes de terre.

---

<sup>15</sup> Frères de même père mais de mères différentes.

Le périmètre repasse aux mains des producteurs pendant la saison des pluies pour la production de maïs, avec une utilisation très limitée du pivot. Les couts liés à la redevance de l'eau et les conflits liés aux pratiques de gestion des coopératives ont enclenché une dynamique de désolidarisation des exploitants familiaux. On enregistre d'ailleurs l'expulsion de la part de la SOCADI d'un certain nombre d'exploitants suite à des conflits relatifs à la gestion de la collecte des cotisations pour la maintenance des infrastructures du périmètre. Les superficies attribuées varient entre 0,5 ha et 3,0 ha comme c'est communément le cas pour les périmètres aménagés par l'AMVS. Les parcelles ont été attribuées uniquement à des « chefs de ménage » pouvant justifier de quatre actifs dans leur unité de production.

Parallèlement aux grands périmètres aménagés par l'État, les villageois de Di, Oué et Bouna ont aménagé des stations de pompage au bord du fleuve qui sont exploitées en saison sèche pour les cultures maraîchères. Les principales spéculations sont les tomates et les oignons, et dans une proportion marginale les courgettes, les concombres, le piment, les choux. Pour ce qui concerne les périmètres situés au nord des habitations du village de Di, les irrigants se sont organisés au sein de groupements de producteurs pour les cultures maraîchères de saison sèche. Les membres des groupements cotisent pour l'achat et l'entretien des motopompes et l'aménagement des canaux d'irrigation. Cependant, certains équipements appartiennent à des particuliers et sont loués aux membres des groupements (Voir Bin, 2009).

L'occupation de ces terres agricoles destinées au maraîchage est complexe. En effet, il y avait une superposition de l'occupation des domaines agricoles. Les parcelles pouvaient appartenir à un propriétaire coutumier et être exploitées par un délégataire. Ces délégataires qui exploitent le domaine en saison hivernale prêtent leurs parcelles aux groupements en saison sèche. Par conséquent, au moment de l'aménagement, les personnes affectées par la perte d'une parcelle agricole pouvaient être nombreuses : le possesseur foncier coutumier, le délégataire éventuel qui exploitait en saison pluviale et le(s) exploitant(es) du groupement en saison sèche.

Les petits périmètres irrigués de Oué et de Bouna ne sont pas gérés de la même manière. Généralement, ils sont administrés par un membre du lignage Pana autochtone. En saison sèche, les possesseurs et les ayants droit lignagers continuent à pratiquer le maraîchage dans la zone, mais prêtent une partie du domaine lignager à des jeunes maraîchers des villages Pana de Poro, Donon et Niassari. Ces parcelles sont ensuite libérées pendant la saison pluviale pour les cultures de décrue et les cultures pluviales. A Oué, les cultures de case sont aussi fréquentes. Il s'agit de « parcelles » de superficie réduite, accolées aux lieux d'habitation, qui sont exploitées par les femmes sous forme de jardins potagers. L'aubergine, le piment, la tomate et dans une très faible proportion le tabac y sont produits.

#### **4.3 Le relations socio-foncières**

Dans la zone du projet, deux systèmes politiques et fonciers différents se côtoient.

- A Di, l'ainé du lignage fondateur exerce la fonction de contrôle de l'autel de fondation du village. Il contrôle l'installation des migrants sur son propre domaine lignager. Les aînés des autres lignages autochtones peuvent installer des étrangers sous réserve de son accord.



- Dans la zone Pana, les cinq villages de Oué, Bouna, Dono, Poro et Niassari ont de très forts liens historiques et de parenté. Le système de gestion foncière y est de type lignager. Les rites liés à la fertilisation et la gestion des conflits relevant de la délimitation entre les terroirs se résolvent au niveau inter-villageois. Les décisions liées aux prêts de terres se prennent quant à elles par l'ainé de chaque segment de lignage. A la différence de Di, il n'y a quasiment pas de migrants installés dans la zone Pana. Les prêts de terre existent, mais répondent à une politique de répartition des terres entre des ayants droit lignagers.

On peut repérer quatre statuts fonciers principaux : l'utilisateur autorisé, le bénéficiaire d'un tutorat foncier, l'ayant droit lignager, le possesseur coutumier (Lavigne Delville, 2014).

1. L'utilisateur autorisé: Les paysans placés sous ce statut bénéficient d'une délégation de l'usage par des possesseurs de terres. Ils exercent donc des droits opérationnels : le droit d'exploitation et la possibilité de tirer un revenu de l'exploitation. Parmi ce groupe un statut foncier particulier est couvert par l'emprunteur saisonnier de terres. Ce type d'emprunt pour le maraichage de saison sèche est très fréquent.
2. Le bénéficiaire du « tutorat »<sup>16</sup> foncier : Sont placés sous ce statut, les paysans auxquels les possesseurs ont délégué un faisceau de droits fonciers étendus, dont certains droits d'administration sous réserve d'autorisation ou d'information préalables au prêteur.
3. L'ayant droit lignager : Les paysann(e)s placés sous ce statut exercent des droits à titre individuel et collectif en tant que membres d'un segment de lignage. Il y a deux configurations possibles :
  - le cas dans lequel chaque ayant droit cultive sa parcelle individuellement. Dans ce cas, au sein du domaine lignager, il y a une aire de préférence dans laquelle chaque ayant droit cultive. L'ayant droit gère aussi le stock céréalier et les revenus des récoltes de manière autonome. Dans cette configuration, l'ayant droit exerce le droit d'exploiter et de gérer le revenu de manière autonome, mais les aînés de l'unité de production conservent le droit de déléguer des droits de culture à un étranger et de subdiviser le domaine lignager ;
  - le cas dans lequel le domaine est indivisé et géré de manière collective sous l'autorité d'un aîné. Ce cas se présente lorsque le père n'a pas séparé ses terres entre chacun de ses fils. Les domaines sont alors gérés par un groupe de frères. Les droits d'administration sont transmis en primogéniture. Les variables qui déterminent l'évolution d'un statut à l'autre sont déterminés par les règles liées à l'héritage et aux dynamiques propres de scission/fusion des lignages.
4. Le possesseur coutumier: Le possesseur est en général l'ainé d'un lignage ou d'un segment de lignage qui exerce le droit d'exploitation, d'aménagement des terres et de

---

<sup>16</sup> Le tutorat est une institution agraire qui fonde les rapports entre migrants et autochtones. Commune à toutes les sociétés paysannes d'Afrique subsaharienne, elle implique des transferts de droits fonciers par un « tuteur » autochtone sur son patrimoine foncier à des familles arrivées après la répartition initiale de la brousse. Le droit de culture ainsi octroyé est à durée indéterminée et peut se transmettre aux descendants. Sur ce sujet, voir : Chauveau et al., (2006).

délégation des droits. Il peut aussi déléguer des droits à un étranger de la communauté sous réserve de la validation du chef de terre dans la zone *marka* et du conseil inter-villageois dans la zone Pana. La vente ou l'aliénation ne sont pas possibles dans la logique coutumière et nous n'avons pas rencontré de cas concrets qui nous permettraient de documenter l'existence de cette pratique avant l'aménagement de la plaine.

## V. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET EFFETS FONCIERS DE L'INTERVENTION

---

### 5.1 Montage institutionnel et déroulé du processus

Le processus d'attribution de terres dans la plaine aménagée de Di a duré environ quatre ans entre 2010 et 2014 et a été réalisé en parallèle des travaux d'aménagement. Comme le montre la figure n°3 une panoplie de différents acteurs ont été associés au processus d'attribution des terres. L'ensemble du projet a été chapoté par le Millennium Challenge Corporation (MCC) à Washington. Le MCC a défini les lignes directrices et les conditionnalités relatives à la signature du *Compact Agreement* avec le gouvernement burkinabè. Le MCC a aussi assumé la responsabilité du suivi financier et de l'évaluation de l'ensemble des activités du *Compact*. Les décaissements relatifs à la réalisation des activités étaient soumis à des conditionnalités spécifiques liées à des indicateurs de performance stricts.

Le MCA, structure relai du MCC au Burkina Faso, était chargé du montage global du *Compact*, de sa mise en œuvre et du suivi de l'ensemble des activités. Pour ce qui concerne plus spécifiquement les activités liées au processus d'attribution de terres dans le périmètre de Di, le MCA a assuré l'élaboration des documents de cadrage de la démarche d'attribution des parcelles aménagées. Il s'agit notamment du document cadre de la politique de réinstallation adopté en mai 2010, du cahier des charges spécifique pour le périmètre de Di, et des directives relatives aux méthodes d'attribution de terres. Ces documents devaient être validés à la fois par le MCC et par le gouvernement burkinabè, chargé d'adopter officiellement ces textes et de leur conférer une validité juridique. De négociations houleuses ont eu lieu entre le MCA, le premier ministre et le ministère de l'Agriculture concernant la question de l'attribution des titres en pleine propriété aux PAP. Le MCA poussait le gouvernement à adopter une réforme qui prévoit des mesures spécifiques permettant l'immatriculation et l'accès en pleine propriété pour des particuliers sur les terres aménagées, mais cette mesure entraînait en contradiction avec le cadre légal en vigueur. Les deux parties sont finalement parvenues à un compromis : le gouvernement a adopté le cahier des charges de Di et facilité la mise en œuvre effective d'une opération de délivrance de titre de propriété à des particuliers dans le cas spécifique de cette opération, mais la promulgation du décret 705 de 2012 a fini par exclure pour les autres cas l'accès en pleine propriété pour les terres aménagées.

L'accompagnement technique du processus d'attribution des terres a été réalisé par deux consortiums d'organisations. Le premier consortium appelé AD2 était composé par les bureaux d'études Tecslut, Aecom, Shet Tunisie et Berd Burkina. Son mandat a comporté quatre activités principales :

- l'élaboration d'études d'impact social et environnemental ;
- la réalisation d'une enquête parcellaire et d'une opération de recensement visant à identifier les PAP ;
- l'élaboration du plan de réinstallation prévoyant des mesures spécifiques de compensa-

- tion financière pour les anciens occupants des terres impactées par l'aménagement relatives aux pertes des récoltes occasionnées par les travaux d'aménagement ;
- l'élaboration d'une méthode d'évaluation et de distribution des compensations financières aux PAP. Cette opération de compensation financière a été supervisée par une Commission de recours qui était chargée d'arbitrer les cas des plaintes relatives au processus de compensation.

La deuxième phase du processus d'attribution de terres a duré 19 mois et a démarré le 11 juin 2012. Elle a été conduite sous la responsabilité du Gret dans le cadre d'un contrat entre le MCA et le consortium SHER-GRET désigné par le sigle AD7. Cette phase visait l'appui à la Commission d'attribution des terres (CAT) dans l'attribution des terres sur le périmètre. Cette prestation a compris trois activités principales :

- *L'attribution des terres aux PAP* : Dans la première étape, sur la base de la liste des PAP établit par AD2, le consortium SHER-GRET a élaboré une méthodologie d'attribution de terres. Il devait également accompagner les PAP dans la constitution de leurs dossiers administratifs et appuyer la mise en place d'une base de données informatisée relative aux demandes d'attribution. Les dossiers d'attribution des terres des PAP ont été traités par la CAT créée en septembre 2012 par décret du Haut-Commissaire. Cette commission comprenait les acteurs institutionnels clefs : le Haut-Commissaire la présidait de cette commission. Le directeur provincial des impôts a joué le rôle de vice-président. Le président de l'AMVS a joué le rôle de rapporteur. Parmi les membres de la CAT, on dénombre aussi des délégués de six ministères différents (eau, agriculture, promotion de la femme, action sociale, ressources animales, environnement), un représentant du conseil municipal, les Conseillers villageois de développement (CVD), les autorités coutumières des trois villages impactés (Di, Oué et Bouna), et les responsables des associations féminines, des jeunes, des agriculteurs et des éleveurs de la commune. La CAT avait pour responsabilité de vérifier l'éligibilité des dossiers constitués par les PAP avec l'appui d'AD7, de les valider, et de mettre en œuvre les procédures administratives relatives à la délivrance des titres. Toutefois, même si du point de vue strictement formel, la CAT ne pouvait jouer qu'un rôle de validation administrative assez restreint, comme nous le verrons dans la section suivante, l'association en son sein d'un grand nombre d'acteurs différents, a permis l'émergence de débats sur les enjeux du processus d'attribution des terres. Dans la phase d'attribution des terres aux PAP, une commission de recours a été créée (CR) pour prendre en charge les contestations et les plaintes.
- *L'attribution des terres aux Non PAP* : A partir des calculs d'attribution de terres aux PAP, l'équipe d'AD7 a estimé les superficies complémentaires à attribuer aux non-PAP à 1 000 ha localisés dans les secteurs situés au centre et au nord du périmètre<sup>17</sup>. Dans cette phase, l'activité principale d'AD7 a été celle de proposer une méthodologie d'attribution des terres et d'organiser les demandes des non-PAP.

---

<sup>17</sup> Nous rappelons que les secteurs sud 1 et sud 2 du périmètre avaient été réservés principalement aux PAP et aux groupements qui provenaient en très grande partie du village de Di.

- *L'attribution physique des parcelles* : sur la base, des listes d'attributaires, les consultants d'AD7 ont réalisé un plan parcellaire. Sur la base de ce plan, l'attribution physique des terres a été réalisée, secteur par secteur, suivant le calendrier de finalisation des travaux d'aménagement.

**Tableau n° 3:** Chronologie des principales étapes de la mise en œuvre du processus d'attribution de terres du PDA

Time-line	Activité
Juillet 2008	Signature du Compact
Avril 2010	Elaboration du cadre de politique de réinstallation
Nov 2009	Signature du contrat Tecsult Aecom Shet Tunisie Berd (AD2)
Janv-Mars 2010	Elaboration des études d'impact socio-environnementales
Mars- Mai 2010	Enquête parcellaire et travaux de recensement des PAP
Mars 2011	Elaboration finalisée du Plan de réinstallation
Avril Juin 2011	Païement des compensations financières aux PAP
Juillet 2011	Traitement des plaintes et des litiges concernant la compensation financière
10 mars 2011	Début de la mission d'accompagnement d'attribution de terres par SHER-GRET
Septembre 2012	Formation de la commission d'attribution de terres et de la Commission de recours
Oct 2012	Adoption du Cahier Spécifique de Charge pour l'occupation et l'exploitation de Di
Nov 2012	Adoption de la circulaire n°2011 MAH CAB relatives aux lignes guide du processus d'attribution des terres
Dec 2012	Adoption de la methodologie d'attribution des terres pour les PAP
Avril- Mai 2013	Adoption de la méthodologie d'attribution des terres pour les non PAP
Mai- Juillet 2013	Procédés d'attribution des terres pour les non PAP des « villages défavorisés »
Août-Septembre 2012	Procédés d'attribution des terres aux non PAP : Phase aléatoire
Oct Janvier 2014	Attribution physique des parcelles

## 5.2 Les grands principes méthodologiques retenus

Des guides méthodologiques spécifiques ont été adoptés tout au long du processus d'attribution des terres et concernent plus particulièrement trois aspects principaux :

### 5.2.1 L'identification des PAP et les compensations pour la perte des récoltes

Pour recenser les PAP, les consultants d'AD2 ont réalisé un travail de pré-parcellisation de la zone sur la base d'une photo satellitaire et d'un survol aérien réalisé en 2008. Sur la base de ce parcellaire, l'équipe de terrain a d'abord procédé au marquage physique des limites des « parcelles » identifiées par l'image satellitaire. Par la suite, entre **mars et mai 2010** (c'est-à-dire pendant la saison sèche), une série d'agents locaux ont été recrutés pour procéder au recensement des PAP présents sur la zone à partir d'une fiche d'enquête administrée par des agents recrutés localement. Les résultats de cette enquête ont permis d'établir la liste des PAP et de géo-référencer les parcelles et le type de spéculation pratiquée. Par la suite, sur la base d'un calcul qui prenait en compte la surface des terres perdues par le PAP et le type de spéculation pratiqué, le consultant a estimé la compensation financière à allouer à chaque PAP sur la base de la valeur monétaire des récoltes calculée avec les rendements moyens de la parcelle et le prix moyen sur le marché du produit agricole qui aurait dû être récolté.

### 5.2.2 L'attribution des terres aux PAP

Pour l'élaboration de la méthode d'attribution des terres de compensation aux PAP, l'équipe d'AD7 a dû partir des principes définis par le ministère de l'Agriculture dans le cadre d'une circulaire<sup>18</sup> :

- chaque PAP devait recevoir une superficie suffisante pour lui procurer des revenus allant au-delà du salaire minimum fixé par l'Etat, et qui soient ajustés à la taille du ménage concerné.
- chaque « ménage » PAP devait pouvoir mobiliser le nombre d'« actifs » permettant de mettre en valeur les parcelles reçues.
- le processus d'attribution de terres devait également garantir l'accès et l'exploitation des terres du périmètre aux femmes.

Pour opérationnaliser ces principes et attribuer la superficie de terres en compensation, le consultant a défini une clé de répartition spécifique incluant les critères suivants :

- la superficie totale des parcelles perdues par le/la PAP ;
- le nombre d'actifs dans le ménage (âgé de 15 ans et plus) ;
- le niveau de revenu correspondant à un tiers du SMIG agricole annuel burkinabè (soit  $349\,920 \text{ FCFA}/3 = 116\,640 \text{ FCFA}$ ) pour chaque actif du ménage.

---

<sup>18</sup> N°2011/153/MAH/CAB du ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH), portant adoption des principes d'allocation et critères d'attribution des terres dans le futur périmètre aménagé de Di signée le 19 octobre 2011

Un second calcul était réalisé pour estimer la capacité effective de mise en valeur du « ménage » : quatre actifs étaient considérés comme nécessaires pour exploiter 1 hectare en riziculture et six actifs pour 1 hectare en polyculture. Sur la base de ces éléments, la surface principale à allouer au ménage PAP a été calculée. La surface attribuée en compensation faisait l'objet d'un titre de propriété privée.

La méthode prévoyait aussi l'allocation d'une superficie complémentaire pour chaque ménage PAP<sup>19</sup> : l'objectif de cette allocation était de permettre au ménage d'atteindre un revenu minimum. La superficie complémentaire en riziculture et celle en polyculture était obtenue grâce à un calcul tenant donc compte des besoins économiques, de la capacité de mise en valeur du ménage et de la surface totale allouée à tous les PAP membres du ménage. La superficie supplémentaire a donné lieu à la délivrance d'un titre de jouissance collectif (bail emphytéotique) indiquant le nom de tous les actifs, avec le « chef de ménage » comme mandataire.

La superficie totale à allouer au ménage PAP correspondait donc à la somme des superficies compensatoires des tous les PAP du ménage et de la superficie complémentaire. Toutes les surfaces ont été arrondies de 0,5 ha (au pas supérieur) pour les surfaces en riziculture, et de 0,25 ha pour les superficies en polyculture, la superficie totale (compensatoire + complémentaire) minimale étant de 1ha en riziculture et de 0,5ha en polyculture.

En outre, la procédure prévoyait d'allouer 500 m<sup>2</sup> par femme mariée appartenant au ménage PAP. Celle-ci pouvait choisir de l'ajouter à la surface totale du ménage (avant calcul de l'arrondi à 0,5) ou constituer avec d'autres épouses (PAP et non PAP) un groupement de 10 femmes minimum à qui était attribué le cumul de ces allocations complémentaires. 708 femmes ont bénéficié de ce traitement. La même allocation a été retenue pour les jeunes filles (femmes non mariées, non PAP) qui devront se constituer en groupement de 10 femmes minimum (et par multiple de 10) à qui sera attribué le cumul de ces allocations complémentaires. Les jeunes hommes (non mariés et non PAP de ménage PAP) pourront demander la même allocation, selon les mêmes conditions que les jeunes filles.

### 5.2.3 L'attribution des terres aux Non PAP

Selon les directives du MCC et du MCA, la méthodologie d'attribution des terres aux non PAP devait à la fois permettre d'inclure de manière transparente et équitable à la fois des acteurs vulnérables non prise en compte dans la définition des critères PAP, mais aussi des acteurs aux revenus économiques et aux capacités d'investissement plus élevés.

Seul un bail emphytéotique leur était délivré. Le choix de la spéculation leur est laissé libre, mais ils restent soumis au même cahier des charges que les autres exploitants et ont les mêmes obligations (paiement des droits d'eau, etc.). Deux procédures spécifiques ont été définies dans le cadre de l'attribution aux non PAP :

1. La première concernait **l'attribution à des personnes issues des « villages défavorisés » de Oué, Bouna, Donon, Poro Niassari**. Il s'agissait de prendre en compte des habitants de ces villages proches du périmètre qui ne faisaient partie d'aucun ménage

---

<sup>19</sup> La Circulaire n°2011/0153 indique que cette surface peut être allouée à chaque PAP ou ménage PAP. Le MCA a statué pour l'allocation au ménage (avec le chef de ménage pour mandant).

PAP, dans le but de leur permettre d'accéder à des parcelles comme les autres membres des villages. A partir de mai 2013, un recensement a été mené dans ces villages pour estimer le nombre de demandeurs intéressés par une attribution de terres au sein du périmètre. Les actifs comptabilisés dans les ménages PAP étaient exclus du recensement. Sur la base du nombre de personne recensée, l'équipe d'AD7 a retenu de réserver un quota de 400 ha. La superficie allouée à chaque attributaire a été calculée en fonction de la capacité de mise en valeur du ménage, c'est-à-dire de son nombre d'actifs (4 actifs/hectare en riziculture ; 7 actifs/hectare en polyculture) avec une surface minimale de 1,5 ha en riziculture et 0,5 ha en polyculture.

2. La seconde ciblait **les ressortissants de la région de la Boucle du Mouhoun** et a démarré en août. Cette phase concurrentielle devait permettre d'attribuer les 600 ha restants sur le périmètre. Un appel à candidatures a été adressé aux résidents de la Région de la Boucle du Mouhoun. Le processus concurrentiel a consisté à attribuer de manière aléatoire des parcelles aux requérant(e)s qui ont été défini(e)s comme admissibles par la CAT. Les demandes étaient notées à partir d'une grille de pondération mise en place par le MCA. Les critères visaient à s'assurer de la capacité de mise en valeur du requérant : nombre d'actifs, matériel agricole, formation technique, compétences en irrigation du demandeur. Les demandes classées comme éligibles au regard de ces critères ont ensuite fait l'objet d'un tirage au sort. Les superficies attribuées au cours de cette phase ont été d'environ 1 ha en polyculture et de 2 ha en riziculture par attributaire. Un quota « genre » a aussi été défini afin que les femmes représentent 20% des candidats tiré au sort. Leurs dossiers ont été isolés lors du tirage au sort pour atteindre le seuil minimal de 10% des superficies attribuées aux non-PAP. Le tirage au sort a été piloté par la CAT et a été supervisé par un huissier de justice. Pour renforcer la place des femmes, des campagnes de sensibilisation ont été menées pour inciter les familles à inscrire les femmes en tant que mandatrices du ménage attributaire du bail. Comme pour la phase PAP, la validation des dossiers administratifs était réalisée par la CAT. En outre, un Comité de règlement amiable pour les cinq villages défavorisés (CRA/5VD) a été créé<sup>20</sup>. Le CRA/5VD a fonctionné de façon similaire au Comité de recours mis en place pour la phase PAP.

### **5.3 Éléments d'analyse des choix méthodologiques retenues à la lumière de leur mise en œuvre sur le terrain**

#### *5.3.1 Une modification des relations foncières et des équilibres socio-politiques locaux*

L'identification des personnes affectées par le projet a constitué une phase déterminante pour la suite du processus. La démarche retenue ne s'est pas appuyée sur une enquête socio-foncière détaillée. Les données foncières qui ont été systématisées dans le Plan de Réinstallation se sont limitées à des données démographiques et fournissent des éléments généraux sur l'histoire du peuplement, mais restent largement déconnectés des problématiques liées à l'aménagement. Les différents types de spéculations pratiquées, des rendements moyens, et une estimation

---

<sup>20</sup> Voir l'arrêté N° 2013-011/MATS/RBMH/PSUR/DDI.



économique des pertes des récoltes ont permis d'évaluer les compensations monétaires à allouer aux exploitants. Mais le PAR ne documente pas la manière dont se structurent les exploitations ni les arrangements fonciers existants avant l'arrivée de l'aménagement.

Les travaux de recensements des PAP sur le terrain se sont ainsi basés uniquement sur l'utilisation de dispositifs techniques (une pré-parcellisation de la zone impactée réalisée par un expert en SIG sur la base d'une photo satellitaire et d'un survol aérien réalisé en 2008) qui ne reposent pas sur une description empirique des domaines lignagers, ni des faisceaux de droits détenus par les différents acteurs sur un même fonds de terre.

Dans les systèmes fonciers locaux, toutes les terres sont appropriées et font l'objet de différents types de droits, mais elles ne sont pas mises en valeur en même temps chaque année. Or, l'image satellitaire n'a permis d'identifier que les terres mises en valeur au moment de la prise de vue. De ce fait, les jachères et les terres exploitées durant une autre saison, n'ont pas été prises en compte dans le recensement réalisé.

Par ailleurs, la fiche de recensement s'est limitée à enregistrer:

- les informations démographiques générales relatives à la taille du « ménage » du PAP ;
- la nature des droits exercés sur les parcelles à partir d'une typologie assez simpliste distinguant avec d'un côté le « propriétaire coutumier » et de l'autre l'« exploitant » ;
- les spéculations pratiquées sur la parcelle en saison des pluies et en saison sèche,
- le géo-référencement de la parcelle, sa surface et ses limites.

Cette méthode appelle plusieurs observations :

- Dans les contextes africains, la catégorie du « ménage » ne coïncide que rarement avec l'unité de production et quasiment jamais avec l'unité de gestion foncière (voir Ancey, 1975 ; Colin, 2004).
- Les catégories générales de « propriétaire » et d'« exploitant » sont extrêmement simplificatrices au regard de la typologie de statuts fonciers existants dans la zone (voir plus haut). Elles ne permettent pas de décrire la superposition de droit et de statuts fonciers sur un même fond de terre. En effet, il y a toujours pour une parcelle donnée la combinaison des droits individuels exercés par l'exploitant et des droits collectifs exercés pour les uns par l'unité de production à laquelle appartient l'exploitant, et pour les autres, par le conseil de famille du lignage auquel appartient le fond de terre. En outre, dans le cas de Di, cette situation initiale est complexifiée par les pratiques de délégation de droits fonciers définis pour des durées qui peuvent être déterminées (saison) ou indéterminées (« tutorat foncier »).

Cette configuration aurait dû amener l'agent recenseur à prendre en compte:

- l'ainé du lignage exerçant avec le conseil de famille des droits d'administration sur son patrimoine foncier ;
- les ayants droits lignagers possédant des droits d'exploitation délégués sur une parcelle donnée sous la responsabilité de leur aîné ;
- les exploitants bénéficiant des droits délégués, et les membres de leur unité de production (ses épouses et ses enfants, ses frères, leurs épouses et leurs enfants) ;
- les exploitants saisonniers travaillant en groupement et qui bénéficient de droits de culture temporaire pour le maraîchage de contre saison.

Face à la complexité de cette réalité, l'agent recenseur a dû faire des arbitrages pour classer les personnes dans les catégories définies (« propriétaire coutumier » ou « exploitant »). Ces arbitrages ont varié en fonction du pouvoir discrétionnaire de l'agent, de sa compréhension propre des enjeux du recensement, et des stratégies développées localement par les personnes enquêtées. Nos enquêtes ont permis de révéler un certain nombre de situation type :

- Le cas dans lequel (c'est le cas le plus fréquent dans les terres au bord du fleuve à Di) l'agent recenseur a segmenté le domaine administré par le même possesseur coutumier et enregistré à la fois les personnes détenant des droits de culture temporaires - chacun avec son propre ménage - des droits délégués, et les possesseurs fonciers ou ses fils, etc. ;
- Le cas dans lequel l'agent recenseur a enregistré uniquement les membres du groupement de producteurs ayant de droits de culture saisonnière sur les terres ou le délégataire excluant ainsi le possesseur foncier ;
- Le cas dans lequel un domaine exploité en indivision a été fractionné entre ses différents ayants droit pour augmenter la part des terres accordées en compensation ;
- Le cas dans lequel seul l'ainé du lignage a été recensé (cas très fréquent à Oué et à Bouna) ;
- Le cas dans lequel des ayants droit qui n'exploitaient pas au moment du recensement (souvent des jeunes frères migrants ou des ressortissants) ont été recensés comme étant des exploitants ou des possesseurs ;
- Le cas dans lequel des délégataires d'un domaine se sont improvisés « propriétaires » de façon opportuniste pour exclure les anciens possesseurs et les autres exploitants du groupement maraicher et pouvoir ainsi obtenir des compensations plus importantes (cas marginaux).

Toutes les personnes recensées étaient considérées par le projet de manière équitable comme des PAP. De ce fait, un possesseur foncier, un délégataire de droits, un emprunteur saisonnier, un ayant droit lignager etc., ont été tous compensés au même titre par une somme relative à la perte de la valeur des récoltes et par une surface compensatoire sur le périmètre qui leur a donné le droit de devenir propriétaire d'une parcelle au sein du périmètre. Les procédés de recensement et les compensations ne se sont donc pas limités à « reconnaître » et compenser les anciens occupants pour la perte de leurs droits préexistants dans la zone, mais ils ont été à la base d'un processus de « redistribution et de création » de droits qui a recomposé les relations sociales statutaires à propos de l'accès à la terre (voir. infra).

La mise en œuvre de ces procédés d'identification a aussi conduit à l'émergence de contestations exprimées au niveau local à titre individuel et collectif. Des individus ont signalé avoir été exclus du recensement; d'autres se sont plaints du fait que seule une partie de leurs terres a été recensée; un bon nombre de possesseurs fonciers ont estimé avoir été exclus ou n'avoir pas reçu de compensations suffisantes. Au niveau collectif, les autorités coutumières étaient préoccupées par le fait que l'aménagement aurait fragilisé et déstabilisé l'ensemble des équilibres socio-historiques fonciers liés à leur tutelle du terroir. L'ensemble de ces plaintes n'a pas pu être traité par la commission de recours qui ne pouvait pas remettre en cause les bases de données existantes et ne pouvait arbitrer uniquement des cas relatifs à des erreurs de calcul pour les compensations pécuniaires.

### *5.3.2 Des ajustements et des arrangements au fil de l'eau*

## **Les équilibres socio-politiques locaux au centre des débats de l'attribution des terres aux PAP**

L'ensemble de ces controverses se sont révélées lors de la phase d'attribution des terres accompagnée par AD7. Les séances de la CAT, qui pourtant avait une marge de manœuvre assez limitée, a été le terrain d'expression privilégié pour des griefs et des revendications foncières spécifiques de la part des autorités coutumières. L'enjeu principal qui s'est manifesté dès les premières réunions de la CAT était lié à une revendication portée par les représentants coutumiers de Bouna et de Oué. Ces derniers faisaient bloc et refusaient catégoriquement que des exploitants de Di soient installés dans des secteurs du périmètre qui faisaient partie de leur ancien domaine d'administration coutumier (le secteur centre et nord du périmètre). De leur point de vue, le recensement les avait lésés. Il n'était donc pas envisageable que des « étrangers » soient installés sur « leur » terroir avant que d'autres ayants droit « légitimes » provenant des villages Pana affiliés, ne soient installés. Ces revendications ont fait par ailleurs resurgir des anciens contentieux relatifs à l'emplacement des limites des domaines coutumiers entre Di et Oué. Puisque les autorités coutumières Pana refusaient l'installation de migrants au-delà de la station de pompage et que le nombre de PAP de Di était supérieur à celui de Oué et de Bouna, l'équipe d'AD7 a retouché plusieurs fois les paramètres internes de la clé de calcul pour relocaliser des PAP dans un secteur d'irrigation favorisant le maintien des équilibres relatifs à l'organisation de la trame foncière préexistante. De ce fait l'ensemble des PAP provenant de Di ont été installés dans le secteur sud du périmètre qui correspondait aux terres appartenant au domaine foncier administré par les autorités coutumières de Di. Par contre, on a attribuées aux PAP des Bouna et de Oué des parcelles situées au Centre et au Nord du périmètre. Les méthodes d'attribution des terres élaborées au cours de cette phase du processus ont donc permis d'opérer des arrangements spécifiques pour tenir compte au cours du processus d'attribution de l'appartenance villageoise, des équilibres socio-politiques, et des liens fonciers préexistants.

### **La difficile ouverture aux non PAP**

Suite à l'attribution de terres aux PAP, la superficie encore disponible se localisait dans les secteurs situés au centre et au nord du périmètre – qui correspondent aux terres administrées auparavant par les autorités coutumières Pana, Oué et Bouna. L'adoption de la méthodologie d'attribution de terres aux non-PAP a fait l'objet de discussions intenses entre janvier et avril 2013. En effet, la formulation des méthodes d'attribution de terres pour les non-PAP a généré une controverse sur la stratégie de mise en valeur du périmètre. A ce niveau, plusieurs options étaient envisagées par les différents acteurs en présence :

- Les agents du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Hydraulique représentés au sein de la CAT proposaient d'ouvrir un appel d'offre et une procédure aléatoire de sélection au niveau national et de réserver une partie de terres à des agro businessmen. Leur objectif était de faire du Sourou « une locomotive de la croissance agricole ». Or, cette option, était nettement minoritaire. En effet, le MCA et le MCC avaient déjà misé sur une stratégie de mise en valeur qui reposait sur l'exploitation du périmètre par le « paysannat familial ». En outre, cette option était contestée au niveau local par les autorités municipales, les coutumiers de Di et les coutumiers Pana qui préféraient le recours à des critères préférentiels pour les habitants de la zone affectée par le projet.

- Les représentants municipaux de Di et de l'AMVS proposaient de procéder à l'ouverture des appels à candidatures différenciées au niveau communal, au niveau provincial et au niveau régional en admettant uniquement les demandes d'exploitants familiaux pouvant garantir un nombre d'actifs suffisant pour permettre la mise en valeur des terres. Cette proposition a été initialement formalisée par AD7, mais elle a été refusée catégoriquement par les autorités coutumières Pana qui ne pouvaient concevoir que des étrangers soient installées sur leurs anciennes terres avant que des enquêtes complémentaires ne soient réalisées pour prendre en compte les anciens ayants droits.

La méthodologie d'attribution des terres aux non-PAP devait donc répondre à une double exigence :

- prendre en compte des mesures spécifiques permettant de désamorcer les effets potentiellement conflictuels de l'attribution ;
- adopter des principes cohérents avec la stratégie de mise en valeur spécifique promue par le MCA/MCC.

Pour répondre à ce double défi, il a été finalement retenu de considérer les non-PAP des villages de Oué, Bouna et les membres des villages Pana de Poro, Niassari et Donon, comme étant des exploitants « défavorisés » pour l'attribution de terres. La notion de village défavorisé reprend la nomenclature de la P.O 4.12 et reflète localement la zone de peuplement Pana. De nouvelles enquêtes ont permis de satisfaire les requêtes des villageois de cette zone et d'obtenir en contrepartie leur accord pour installer des étrangers sur les superficies restantes. Par contre, les procédés méthodologiques liés à l'attribution concurrentielle de terres ont utilisé les procédés aléatoires requis par le MCA et ont reposé sur toute une série de critères techniques qui devaient garantir la mise en valeur des terres.

#### **5.4 Caractéristiques des recompositions foncières provoquées par l'aménagement**

Au moment où notre étude a été réalisée, il n'est pas possible d'évaluer l'impact du projet en termes d'accroissement de la production agricole, d'évolution des techniques productives et de redistribution des revenus. En effet, deux campagnes agricoles seulement ont eu lieu dans le périmètre. Toutefois, l'aménagement de la plaine a induit un dynamisme social et économique qui est apparent.

L'introduction des techniques d'irrigation a certainement provoqué un changement qualitatif important dans les pratiques agricoles des paysans. Que cela soit en polyculture ou en riziculture, tous les paysans assurent un cycle de production durant deux saisons agricoles. La double-saisonnalité du calendrier agricole n'est pas nouvelle dans la zone, mais elle s'est sans doute étendue de manière très significative avec l'aménagement. Si une évaluation de la productivité est prématurée, il est néanmoins possible d'affirmer que l'accès à l'irrigation a augmenté la stabilité productive. Tous les exploitants interrogés, même les plus petits, considèrent sans distinction avoir pendant les deux dernières saisons suffisamment récolté pour satisfaire les besoins alimentaires familiaux et généré un surplus pour la commercialisation. Toutefois, la production agricole est toujours considérée comme un « pari » et elle reste relativement incertaine. Si, avant l'aménagement, les aléas climatiques liées à la fluctuation de la pluviométrie étaient une préoccupation majeure, après celui-ci, les paysans se préoccupent du coût de la

redevance eau, des conditions d'obtention du crédit pour couvrir les coûts de production croissants, des débouchés commerciaux et des fluctuations des prix de vente (surtout pour les produits maraichers). La maîtrise de ces trois aspects définit la viabilité économique de la production au sein du périmètre.

La transformation des relations foncières est moins visible à l'œil nu, mais tout aussi importante. Nous avons identifié deux types d'effets du projet sur les relations foncières. Il s'agit, en premier lieu, des « effets re-distributifs » des procédures d'attribution sur les modes de régulation et d'accès à la terre. Deuxièmement, le projet a stimulé l'émergence d'un marché locatif et d'arrangements fonciers nouveaux sur le plan intrafamilial et extra-familial.

#### *5.4.1 Les effets re-distributifs sur la trame foncière locale*

##### **La reconfiguration des principes de régulation foncière**

Le processus d'attribution de terres a contribué à reconfigurer de manière importante les principes de régulation et de distribution des droits fonciers. Une des relations structurantes pour déterminer le statut foncier et le faisceau de droits détenus sur la terre avant l'aménagement était celle entre « les étrangers domiciliés » et les autochtones. Nous avons par ailleurs repéré des stratégies d'accueil de migrants différentes selon qu'on se situe dans la zone administrée par les autorités coutumières Marka – qui avaient donné un ample accès au migrants – et les autorités coutumières Pana – qui avaient adopté une stratégie d'accueil sélectif des allochtones, pour préserver la maîtrise sur leur emprise territoriale.

Dans ses premières phases, le projet a compensé les PAP pour la perte des terres sans distinguer les différentes catégories foncières qui déterminaient le faisceau de droits détenus par l'exploitant physique de la parcelle. Toutefois, comme nous l'avons vu, au cours du projet, toute une série d'arrangements méthodologiques ont permis de respecter ne serait qu'*a minima* les anciens équilibres historiques locaux. L'attribution des titres fonciers de propriété et des baux emphytéotiques à des anciens exploitants qui – à titre d'exemple – ne jouissaient auparavant que d'un statut de prêteur saisonnier de terres, ne fait actuellement pas l'objet de contestations de la part des autorités coutumières et des anciens possesseurs.

A Di, les autorités coutumières ne se considèrent pas lésées par le processus d'attribution de terres car l'accueil d'étrangers et la mise en valeur des terres villageoises font partie depuis toujours des objectifs de reproduction sociopolitique visant la « grandeur » de la localité. Dans la zone Pana, par contre, la présence d'allochtones a été acceptée en contrepartie de l'adoption du principe d'attribution préférentiel des terres aux membres des « villages défavorisés » qui ne faisaient pas partie de ménages PAP. Toutefois, force est de constater qu'après l'aménagement, sur les terres du périmètre, les autorités coutumières et les anciens détenteurs des droits d'administration ne jouent plus un rôle régulateur relatif à l'accès au foncier dans les terres du périmètre, si ce n'est dans le cas restreint des terres qui leur ont été attribuées.

##### **Redéfinition des statuts et des titulaires de droits fonciers**

Le processus d'attribution des terres et l'attribution de titres fonciers et de baux aux nouveaux exploitants ont contribué à la transformation du statut foncier des nouveaux exploitants. Au niveau local, les paysans ne font pas véritablement la distinction entre l'exploitant qui est titulaire d'un « titre de propriété » et celui qui est titulaire d'un « bail ». Dans les deux cas, l'attribution a donné accès à un faisceau assez étendu de droits opérationnels et

d'administration. Quel que soit le statut foncier antérieur ou le sexe de l'attributaire, il ou elle estime désormais avoir le droit d'exploiter, mettre en valeur, prêter ou louer éventuellement les terres, ce qui élargit la palette des possibilités d'accords de faire valoir indirect, comme nous les verrons dans les paragraphes suivants. De manière générale, l'opération de distribution des terres a donc élargi le faisceau de droits détenus sur la terre par l'ensemble des attributaires quel que soit leur statut foncier antérieur. Toutefois, l'attribution a aussi annulé les droits détenus précédemment par les anciens possesseurs sur leurs terres – à l'exclusion, bien sûr, des parcelles qui leur ont été attribuées. La méthodologie de calcul des surfaces allouées aux PAP et aux non-PAP, comme nous l'avons vu, était basée sur trois principes d'allocation distributive : la capacité de mise en valeur et le nombre d'actifs du ménage, l'étendue des surfaces perdues, et la possibilité de générer à travers le travail agricole des revenus suffisants pour l'ensemble de l'unité familiale de production.

De ce fait, la surface de terres attribuées aux différents ménages a varié entre une fourchette de 0.50 ha à 15 ha. Est-ce que ces écarts dans l'attribution de terres ont pu générer une distinction statutaire entre des « petits » et des « grands » exploitants ? Il n'est pas possible de conclure que la distribution de terres a bien augmenté les inégalités depuis l'introduction de l'irrigation. Les parcelles de plus de six ha occupent moins de 10% des terres aménagées. Toutefois, la distinction entre « les petits » et les « grands » producteurs devient de plus en plus significative. En effet, les « grands producteurs » qui, dans le contexte de Di, constituent les attributaires de plus de six ha, ont généralement accès au crédit agricole formel, ce qui leur permet d'avoir la capacité financière pour mettre en valeur la surface qui leur a été attribuée. Ils ont recours à la mécanisation (labour par tracteur), au salariat et, bien souvent, ils sont à la tête des Organisations des usagers de l'eau (OUE) qui gèrent les questions liées au paiement de redevances et s'érigent comme des intermédiaires ou pisteurs dans la commercialisation. Par contre, les petits attributaires, ont un accès plus difficile au crédit formel. Ils ont moins de moyens pour acheter les intrants, payer la redevance eau et la location du tracteur pour le labour et ils font un recours quasi-exclusif à la main d'œuvre familiale. Par ailleurs ce sont ces exploitants qui ont tendance à prêter ou louer une partie de leurs terres pour pouvoir couvrir leurs coûts de production.

### **Mécanismes de redistribution des droits fonciers au niveau intrafamilial**

La mise en place du projet a aussi contribué à reconfigurer le contenu des droits fonciers et les modalités de redistribution et de gestion des revenus au niveau intrafamilial. Nous avons vu que, dans l'approche méthodologique d'attribution de terres à Di, le « ménage » était l'entité productive sélectionnée pour le calcul des surfaces à attribuer. Or, l'accès aux droits fonciers et l'allocation des ressources productives avant l'aménagement s'inscrivaient dans la plupart de cas dans des unités productives qui étaient bien plus larges.

De manière générale, si l'on suit les analyses de Gastellu (1980), l'unité productive significative quant à l'accès et à la répartition des ressources productives intègre trois niveaux différents : (i) la répartition des droits opérationnels et d'administration de la terre, (ii) les rapports de production, (iii) la thésaurisation et la répartition des revenus. Au sein de ces unités productives, les rapports de genre et les relations intergénérationnelles définissent le positionnement statutaire individuel. Les nouveaux attributaires avaient un positionnement statutaire différent au sein de relations de parentèle dans les unités productives (un aîné de lignage ou un cadet à titre d'exemple), mais se sont vus reconnaître le même type de droits. Dans de nombreux cas, les droits ont été réalloués au sein de la cellule familiale pour « réparer » les erreurs, maintenir

la paix sociale, et appliquer une forme de justice intrafamiliale. Le prêt intrafamilial est ainsi très fréquent et concerne essentiellement des femmes. Plusieurs cas concernent des femmes séparées de leurs maris qui reçoivent une portion de terres de la part de leurs propres frères qu'elles finissent par administrer et cultiver de manière autonome. Dans d'autres cas, ce sont les cadets qui s'autonomisent et avec eux leur unité de production. Dans ces cas, l'unité conjugale et résidentielle devient de fait une unité productive significative. Dans d'autres au contraire, la tendance est plutôt à ignorer le mécanisme d'attribution dû au projet, à recomposer l'unité de production et à reconstituer les fonctions statutaires et de thésaurisation préexistantes.

### **Genre et accès au foncier dans le périmètre aménagé**

L'incidence du PDA sur la modification des relations de genre mérite une attention spécifique. Le projet avait pour objectif de garantir l'accès des femmes à la terre et la sécurisation de leurs droits par l'attribution de titres fonciers et de baux. L'accroissement de l'accès des femmes aux terres du périmètre était censée rééquilibrer, les inégalités propres au « système coutumier » au sein duquel les femmes ont rarement accès aux droits d'administration des terres. D'autre part, le projet voulait marquer une rupture par rapport aux projets antérieurs dans lesquels terres étaient attribuées uniquement aux chefs de ménage en très grande majorité de sexe masculin.

Dans le cas de Di, tout au long du processus d'attribution des terres, les dispositifs méthodologiques devaient permettre d'identifier les droits de culture des femmes et prendre des mesures « correctives » leur permettant un ample accès aux terres du périmètre. Lors des premières phases de recensement des PAP, les fiches de collecte de données ne permettaient pas de recenser systématiquement les portions de terres internes au domaine foncier exploitées par les femmes. Par exemple, la culture de case était très répandue dans le village de Oué, mais peu de femmes la pratiquant ont été recensées comme étant des PAP. Au niveau des chiffres globaux, les femmes représentent seulement le 20% du nombre total des PAP.

Il est aussi nécessaire de signaler que seulement les femmes mariées étaient prises en compte dans le calcul des superficies complémentaires à attribuer au ménage PAP, ce qui excluait les femmes non mariées. La seule possibilité pour une femme non mariée d'être attributaire d'une parcelle était d'intégrer un « groupement » de production et de bénéficier ainsi d'une parcelle individuelle de 500m<sup>2</sup>. Au total, la surface allouée aux groupements a été importante. 115 groupements féminins composés chacun d'au moins dix femmes ont été constitués. La quasi-intégralité des ces parcelles a été mise en valeur. La principale contrainte au niveau du fonctionnement des groupements est liée aux questions d'organisation collective. Des dissentiments peuvent resurgir au moment de la collecte des cotisations pour payer la redevance eau et la défection d'un membre influence la propension de tous les autres à cotiser. Toutefois, l'exploitation d'un lopin de terre au sein d'un groupement ne change guère le statut foncier des femmes. La majeure partie des groupements de femmes existaient déjà avant l'aménagement, et la plupart des femmes mariées avaient aussi la possibilité d'exploiter de manière autonome un lopin de terre. Pour le moment, il est encore trop tôt pour vérifier empiriquement l'impact du projet en termes de génération ou d'accroissement des revenus des femmes.

Lors de la phase d'attribution des terres aux non-PAP, l'accès des femmes aux terres du périmètre a également été un point d'attention particulier. Lors de la phase d'attribution des terres

aux « villages défavorisés », des campagnes de sensibilisation ont été menées pour qu'on les femmes soient inscrites comme détentrices du bail. Dans la phase concurrentielle, un quota minimal de 10% des femmes a été retenu pour l'attribution des terres. Au cours de ces phases, la proportion de femmes détentrices d'un bail a été importante. Toutefois, la simple détention du titre formel ne change pas automatiquement ni les rapports de production, ni les pratiques de répartition sexuelle des tâches qui sont sédimentées. Nous avons ainsi pu constater que même lorsque la femme détient un titre, elle n'a pas pour autant un rôle d'administration de l'intégralité de la surface attribuée. En outre, chaque ménage devait prouver qu'il avait un nombre suffisant d'actifs pour mettre en valeur les terres. Ceci exclut de l'attribution les femmes en position les plus vulnérables et en particulier les femmes non-mariées, les femmes séparées, ou les veuves.

#### 5.4.2 *L'émergence d'un marché locatif*

Au sein du périmètre, on assiste à un dynamisme important des transferts et de transactions foncières. Pour l'heure, il est difficile d'attester de l'émergence d'un marché de l'achat-vente. Mais ce type de transaction est souvent dissimulé. Au cours de nos enquêtes, un seul cas de tentative d'achat de terres d'un particulier, a été évoqué, qui n'a cependant pas été sanctionné ni par un document d'achat-vente, ni par l'appropriation de fait du terrain par l'acheteur. De fait, même si, de manière théorique l'acquisition de la propriété implique le droit à l'aliénation des terres, le cahier spécifique des charges ne précise pas la procédure légale à suivre pour la vente des terres. Du moment que l'attribution d'un titre de propriété constitue une exception pour la législation burkinabè, il n'y a pas non-plus d'instruments légaux nationaux qui permettraient de formaliser ou régulariser ces transactions. De ce fait, si un marché de la vente des terres devait se développer – ce qui n'est pas encore le cas – le risque est celui que ces transactions se fassent dans un contexte qui ne permet pas la clarification juridique des transactions, ce qui ouvre la porte à des conflits qui peuvent être difficilement arbitrés du point de vue légal.

Par contre, il existe une panoplie d'arrangements fonciers au niveau extra-familial. Le prêt-locatif saisonnier est très fréquent parmi les petits exploitants. Ces accords locatifs prennent plusieurs formes et sont sanctionnés dans la majorité des cas par un accord oral : le « contrat » le plus fréquent est celui par lequel un exploitant loue une partie de sa terre en contre-saison pour les cultures maraîchères. La location est généralement motivée par le manque de capacité de mise en valeur de l'exploitant lui-même - le fait que le détenteur de la parcelle n'a pas pu réunir suffisamment de moyens pour exploiter intégralement la surface qui lui a été attribuée. La contrepartie offerte au « bailleur » est négociée au cas par cas : dans la plupart des cas, une transaction monétaire est incluse et peut notamment consister en une somme d'argent (25 000 fcfa pour 0.50 ha) donnée au moment de la conclusion de l'accord et par le versement d'une quote-part du coût de la redevance eau après la récolte. Dans d'autre cas, la location n'implique pas de compensation monétaire : le locataire prend en charge l'achat des intrants, et l'intégralité du coût de la redevance eau. Dans d'autre cas encore, l'accord s'apparente à un contrat à pourcentage où le locataire propose de verser au bailleur un pourcentage de la valeur des récoltes. Un dernier accord à pourcentage, qui est aussi fréquent, implique un « créateur » qui est généralement un fonctionnaire de la localité et l'exploitant de la parcelle. Dans ce type d'accord, le fonctionnaire prend en charge le coût des intrants et de la redevance eau et, en contrepartie, l'exploitant lui réserve, un pourcentage de la récolte. Tous ces accords ont une durée saisonnière et sont renégociés au cas par cas la saison suivante. En



général ils n'impliquent pas la cession de l'intégralité des droits de culture de l'exploitant et sont motivés par des considérations économiques multiples relatives au partage des risques et aux coûts de production.

Nous avons aussi repéré des cas de location intégrale saisonnière et pluri-saisonnière des terres. L'irrigation et la mécanisation rendent possibles et économiquement rentables, pour un certain nombre de « grands exploitants » de la localité et d'agro businessmen qui recherchent des opportunités d'investissement sur place de négocier des prêts locatifs avec des exploitants (généralement des Non PAP de la phase du tirage au sort qui ne résident pas encore dans la localité). En général, les grands exploitants sont prêts à payer de manière anticipée la location aux exploitants. Nous avons aussi rencontré des cas dans lesquels le locataire verse un loyer anticipé pour plusieurs saisons. L'ensemble de ces accords et arrangements fonciers ne peuvent nullement être apparentés à des phénomènes d'accaparement de qui se présentent ailleurs dans des périmètres aménagés.

Au cours des sections précédentes nous avons documenté le processus de mise en œuvre du PDA et nous avons vu à partir de quels principes méthodologiques le projet est parvenu à négocier la légitimité de son intervention au niveau local, en mobilisant un certain nombre d'institutions intermédiaires pour sa mise en œuvre (les consultants, la CAT et la CR, etc.). Nous avons vu que les méthodes d'expropriation et d'allocation de terres se basent sur des dispositions normatives nationales et/ou internationales et sur un appareillage technique (Gps, enquêtes parcellaires, SIG, photos satellitaires) visant à identifier les droits fonciers préexistants. Dans le cas des travaux d'aménagement de la plaine de Di, la mise en œuvre des procédés de recensement et d'identification des PAP ont impliqué la création d'un certain nombre de catégories qui s'accommodent difficilement aux multiples situations foncières locales. De ce fait, ces méthodes de recensement, contribuent à reconfigurer le contenu des droits fonciers et ont ouvert des espaces de négociation et de contestation sur le plan local. Au cours des phases suivantes du processus d'attribution de terres, les principes méthodologiques adoptés ont fait l'objet de négociations intenses. A ce titre, il est intéressant de noter le processus de « traduction » que le projet a opéré pour prendre en compte les enjeux et les contentieux qui ont émergés au plan local. L'évolution de paramètres méthodologiques strictement techniques et théoriquement « aveugles » aux enjeux locaux (Scott, 1998), a permis de prendre en compte les revendications des autorités coutumières et les « règles constitutionnelles »<sup>21</sup> relatives à l'accès au foncier faisant consensus localement (Schlager et Ostrom, 1992). Ce faisant, par le biais d'ajustement méthodologiques ponctuels, le projet a réussi à désamorcer les effets conflictuels les plus difficilement contrôlables de l'opération d'attribution des terres. L'opération de titrage mise en place par le PDA (l'attribution de titres fonciers et de baux aux nouveaux exploitants) a contribué à transformer la régulation foncière dans les terres du périmètre. L'attribution a donné accès à un faisceau assez étendu de droits opérationnels et d'administration aux nouveaux attributaires quel que soit leur statut foncier antérieur. Au sein du périmètre, on assiste à des arrangements fonciers multiples au niveau intra familial et à l'émergence d'un marché lo-

---

<sup>21</sup> Les règles constitutionnelles consistent selon la formulation de Colin (2004) en « le droit de dire les droits ». Avec cette formule l'auteur se réfère aux principes fonciers qui donnent sens aux droits d'administration.

catif. Les accords locatifs impliquent surtout des petits exploitants qui ont des difficultés d'accès au crédit formel et donc de prise en charge des coûts de productions associés à l'exploitation des terres irriguées. Au niveau intrafamilial, on rencontre plutôt des prêts visant à reconstituer les équilibres fonciers au sein du patrimoine foncier lignager. Concernant la sécurité foncière des nouveaux exploitants, il n'y a pas actuellement de contestations ouvertes des principes d'allocation de terres. L'attribution des titres fonciers et de baux a sans doute garantit une clarification des droits fonciers des exploitants. Leur capacité à exploiter leur parcelle dépend de facteurs extra-fonciers liés (capacités d'investissement, de paiement de la redevance en eau, d'accès aux marchés, etc.).

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

---

L'aménagement de la plaine de Di constitue à bien des égards une expérience exemplaire dans la sécurisation des droits fonciers à la fois *ex-ante* et post-aménagement. Son analyse est riche d'enseignements pour des actions futures du même genre au Burkina Faso et plus largement en Afrique. Sept éléments ont été identifiés comme clefs pour prendre en compte efficacement les enjeux fonciers soulevés par les projets d'aménagement hydro-agricoles et en assurer ainsi la durabilité.

### 1. Mettre en place des mécanismes de dialogue, de concertation et de négociation

Toute intervention liée à un aménagement hydro-agricole transforme profondément les relations foncières existantes. En offrant des droits à certains et pas d'autres, en considérant tous les détenteurs de droits de manière équivalente, ou en niant les logiques de justice sociale et le fonctionnement des régimes fonciers locaux, les procédures et règles d'identification, de compensation et d'attribution des droits fonciers au sein de l'aménagement peuvent être contestées et attiser les tensions existantes.

La mise en place d'espaces de dialogue et de concertation peut permettre de prendre en charge cette complexité dans la durée du projet. Ils sont particulièrement utiles pour :

- Comprendre les attentes et les préoccupations des populations impactées ;
- Identifier des règles qui fassent consensus localement, en particulier en termes de critères d'éligibilité à l'attribution d'une parcelle au sein du périmètre, de matrice des pertes et des compensations, de système de gestion hydraulique et de paiement de la redevance, et de conditions attachées à l'exploitation ;
- Cadrer des actions d'accompagnement pertinentes pour l'exploitation optimale des aménagements (accès au crédit, transformation et mise en marché des productions, formalisation des droits, etc.).

Ils sont également essentiels pour négocier les compromis et opérer les ajustements nécessaires à la bonne marche de l'opération tout au long de sa mise en œuvre. Aussi bien ficelé soit-il techniquement et socialement, un projet de cette nature est en effet toujours susceptible de glisser, voire de déraiser au gré des stratégies de contournement (pour se faire enregistrer plusieurs fois comme ayant-droit par exemple) et sous l'effet de la complexité des relations socio-foncières (avec des droits de nature différente sur une même parcelle, et des rapports de pouvoir et de domination entre les acteurs). Ces espaces sont des lieux à privilégier pour gérer les plaintes, les contestations ou les conflits qui peuvent surgir tout au long du processus d'aménagement.

La composition de ces espaces doit être souple et dépendre des configurations socio-politiques locales en place, comme du type d'autorités réputées compétentes et légitimes pour discuter des modes de distribution des droits fonciers sur l'espace ou le territoire impacté par l'aménagement. Mais dans tous les cas, ils doivent impliquer *a minima* des représentants de

tous les groupes et intérêts concernés, que l'on trouve bien au-delà souvent du périmètre stricto sensu sur lequel se situe l'aménagement.

La mise en place d'une animation dédiée extérieure est une nécessité majeure pour que ces espaces jouent à plein leur rôle de moteur dans la négociation de compromis entre des intérêts parfois divergents. La force de ce tiers tient dans sa capacité à devenir un relai entre les autorités et les populations impactées, et à traduire les règles définies en matière d'attribution des droits, dans les réalités socio-foncière existantes et les jeux de pouvoir en place.

## **2. Comprendre et documenter les droits préexistants**

Les réalités socio-foncières en Afrique rurale sont relativement complexes et n'ont pas grand-chose à voir avec la définition qui en est encore faite dans les cadres normatifs de nombreux pays, et ce, même lorsqu'il y a une réelle volonté politique de les reconnaître et les prendre en compte. Dans les faits, les modes d'appropriation et d'exploitation restent très largement collectifs et indexés à la position qu'ont les individus et les groupes au sein de la société locale. Plusieurs types de droits peuvent s'exercer sur un même espace, si bien qu'il y a souvent plusieurs ayants droits pour une même ressource foncière.

La caractérisation de ces droits et des modes de gouvernance dans lesquels ils prennent place, doit être un préalable à tout projet d'aménagement hydro-agricole si celui-ci veut se donner les moyens de comprendre le tissu social dans lequel il prend place et de l'intégrer dans son dispositif d'actions.

Des grilles de lecture empruntées à l'anthropologie du foncier et du développement peuvent aider à produire cette photographie des systèmes fonciers locaux à travers une caractérisation :

- De l'histoire du peuplement et des rapports de force entre et au sein des groupes ;
- Des différents faisceaux de droits (droits d'administration, droits de gestion, droits d'usage ou d'exploitation, droit de prélèvement, etc.) et des modes d'appropriation (faire-valoir direct ou indirect, location, achat-vente, héritages, etc.) ;
- De la trame et des maîtrises foncières locales ;
- Des modes de gouvernance et de gestion des ressources ;
- Des tensions et des conflits fonciers existants et leurs mode de gestion (à la fois intra-familiaux et entre les familles ou les groupes) ;

Des méthodes d'enquête dite « rapide » existent aujourd'hui et peuvent être compatibles avec des projets s'étalant sur 6 à 8 ans. Combinées à un travail plus « classique » de diagnostic agraire et des filières, elles permettent de produire les données nécessaires à des arbitrages raisonnés sur l'emplacement exact des aménagements, la composition des dispositifs de concertation, les modes de compensation des droits existants, les critères d'attribution des parcelles et leurs tailles, les modes de gouvernance des aménagements futurs, etc.

## **3. Construire une matrice différenciée des pertes et des compensations**

Tous les droits existants avant l'implantation d'un aménagement hydro-agricole ne se valent pas. Dans de nombreux territoires d'Afrique de l'Ouest, les droits dits d'administration (droits de

vendre ou de mettre en location par exemple) sont d'abord détenus par des lignages autochtones qui, dans une stratégie de développement de leur territoire, accordent des droits d'exploiter ou de cultiver sur une partie de leurs terres à des familles migrantes, tout en conservant une certaine maîtrise politique de ces territoires. Une gageure des opérations d'aménagement est bien souvent de considérer ces différentes familles de la même manière, sans distinction quant à la nature des droits détenus. Les droits d'administration sont compensés par de « simples » droits d'exploiter sur les terres aménagées, ces dernières tombant dans le Domaine de l'Etat ou de la puissance qui aménage ou finance l'effort d'aménagement, au risque de fragiliser les équilibres socio-politiques en place et de créer des tensions entre les groupes. Des réflexions sur la manière de prendre en compte et compenser, s'ils peuvent l'être, les droits d'administration préexistant à tout aménagement sont nécessaires. Des solutions peuvent être trouvées en ce sens, en articulant droit foncier et droit de l'eau.

- 4. Attribuer les parcelles en prenant en compte les liens socio-politiques et l'histoire du peuplement de la zone**
- 5. Encadrer et réguler les arrangements post-aménagement**
- 6. Mettre en place des mesures efficaces pour accompagner la mise en valeur du périmètre et garantir la sécurité foncière des exploitants**
- 7. Réduire les incohérences juridiques et promouvoir un cadre national unifié intégrant les spécificités du foncier irrigué**

- Gret -

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Alchian, A., Demsetz, H. 1973. The property right paradigm. *The journal of economic history* 33 (1):16-27.
- Bélières, J-F. et al. 2013. Dynamiques foncières, investissements et modèles de production pour l'irrigation en Afrique de l'Ouest: logique foncière contre cohérences sociales. *Cahier Agriculture* 22 (1):61-66.
- Berry, S. 1993. *No Condition in Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Subsaharan Africa*. Madison : The University of Wisconsin Press.
- Bethemont, J. 2009. Les grands projets hydrauliques et leurs dérives. *Géocarrefour* 84 (1-2):5-9.
- Bethemont, J., M et al. 2002. *La vallée du Sourou: genèse d'un territoire hydraulique dans l'Afrique soudano-sahélienne*. Paris : L'Harmattan.
- Bin, S.; 2009. La vallée du Sourou (Burkina Faso) entre agrobusiness et autonomie locale. *Géocarrefour* 84 (1) : 73-81.
- Bitard, J.P, et Faffa J.C. 1958. Di, monographie d'un village marka de la vallée du Sourou (Haute Volta). Bordeaux: Institut des sciences humaines appliquées.
- Boutillier, J-L.1989. Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal. *Cahiers des sciences humaines* 25 (4):469-488.
- Chauveau, J-P. 2006. Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest: Londres : IIED.
- Colin, J.P. 2001. Efficience et équité des droits fonciers délégués: éclairages économiques. *IRD document de l'unité de recherche 095* (2) : 1-24.
- . 2002. Éléments de méthode pour une recherche empirique compréhensive sur les contrats agraires. *IRD document de l'unité de recherche 095* (5) : 1-24.
- . 2004. Note méthodologique pour une ethnographie de l'accès à la terre en Afrique. *IRD document de l'unité de recherche 095* (8) : 1-29.
- Colin, J.P., P-Y. Le Meur, and E. Léonard (dir.) 2009. Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales. Paris: Karthala.
- Cotula, L. (dir.), 2006. Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel: Défis et perspectives pour l'agriculture et l'élevage. London: IIED.
- Daviron, B. 2006. Le Millennium Challenge Account: une nouvelle conception de l'aide publique au développement. *Les documents de l'Iddri* (2) 1-17.
- Dialla, B. 2002. La sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso: le cas de la vallée du Sourou. *Africa Development* 27 (1/2):62-83.

- GRAF. 2008. Regard sur la politique nationale d'aménagement des périmètres hydro-agricoles: constats majeurs et principaux enseignements en 2007-2008. Ouagadougou.
- . 2011. Agrobusiness au Burkina Faso: Quels effets sur le foncier et la modernisation agricole? Ouagadougou.
- Hagberg, S. 2006. The transformation of ritual boundaries in resource-use practices in Burkina Faso. *Africa today* 52 (4 ):109-129.
- Hochet, P. 2015. La problématique de l'accès au foncier et de sa sécurisation. Initiative pour l'irrigation au Sahel, Rapport d'étude.
- Hochet, P. 2014. Burkina Faso: vers la reconnaissance des droits fonciers locaux. Paris : Fiche Pays n°5, Comité technique Foncier et Développement (AFD).
- Hochet, P, et L. Arnaldi di Balme. 2012. La dialectique de l'étranger. La construction des relations contradictoires à l'étranger à la croisée des institutions coutumières et des politiques publiques dans l'Ouest du Burkina Faso. *Autrepart* (4): 55-70.
- Izard- Héritier, F., et M. Izard. 1958. Bouna, Monographie d'un village Pana de la vallée du Sourou (Haute Volta). Bordeaux: Institut des Sciences Humaines Appliquées.
- Jacob, J-P. 2002. La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. IRD-GRET Document de recherche (3) : 1-37.
- . 2005. Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté. Laboratoire Citoyennetés : Étude Récit n°5.
- . 2007. Terres privées, terres communes: gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso): IRD éditions.
- . 2009. Une brousse connue ne peut pas bouffer un fils de la terre! Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière (Ganzourgou, Burkina Faso). In Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala.
- Jacob, J-P; Le Meur, P-Y. 2010. *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*. Paris: Karthala.
- Kaborè, R. 2012. Aménagement hydro-agricole marchandisation de la terre et transformations des rapports sociaux en milieu rural burkinabè. Le cas du barrage de Lou dans le Ziro. *Territoires d'Afrique* (5):1-13.
- Kuba, R. 2004. La grammaire rituelle des hiérarchies: migrations et chefs de terre dans une société segmentaire (Burkina Faso) *Autrepart* 30 (2):63-76.
- Lavigne Delville, Ph. 1991. *La rizièrre et la valise: irrigation, migrations et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*. Paris: Syros.
- . 1999. Impasses cognitives et expertise en sciences sociales: réflexions à propos du développement rural en Afrique. Document de Travail du GRET (9) : 1-24.
- . 2009. Conceptions des droits fonciers récits de politique publique et controverses: Les plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest. In Les politiques d'enregistrement des droits fonciers, éd par Colin et al. Paris Karthala.



———. 2011. Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique, Université de Lyon II.

Le Moal, G. 1980. Les Bobo: nature et fonction des masques. Paris: ORSTOM.

Marchal, J-Y. 1976. Un périmètre agricole en Haute Volta Guiedougou Vallée du Sourou. Cahiers de l'ORSTOM XIII (1):57-73.

Marchal J-Y, and A. Quesnel. 1997. Dans les vallées du Burkina Faso, l'installation de la mobilité. La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX siècle. Paris, éditions de l'ORSTOM coll. Colloques et séminaires: 495-614.

Mathieu, P., Ph. Lavigne Delvigne, M. Zongo, and H. Ouedraogo. 2003. Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso: International institute for environment and development (IIED).

Meinzen, D.R. 2014. Property rights and sustainable irrigation: a developing country perspective. *Agriculture Water management* (145):23-31.

Place, F. et al. 1994. Land tenure security and agricultural performance in Africa: Overview of research methodology. In Searching for land tenure security in Africa, éd par J. Bruce et al. Dubuque: Kendall/Hunt.

Platteau, J-Ph. 1996. The evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A critical Assessment. *Development and Change* 27 (1):29-86.

Schlager, E., et E., Ostrom. 1992. Property rights and natural resources. A conceptual analysis. *Land Economics* 68 (3 ):249-262.

Zoungrana, T.P., J: Bethemont, and P; Faggi. 2005. De l'échec d'un projet à l'émergence d'un territoire: La vallée du Sourou. Colloque d'Agadir.