

Régime foncier et migrations

L'expérience de l'Aménagement des Vallées des Volta

par D.F. SIDIBE

Origine et justification de la mise en valeur des zones onchocerquiennes

L'onchocercose est une maladie largement répandue en Afrique tropicale et particulièrement dans le bassin hydrographique de la Volta où l'on estime qu'elle affecte plus d'un million de personnes. Ce bassin couvre environ 700 000 km² où vivent plus de dix millions de personnes.

Six pays (Côte-d'Ivoire - Bénin - Mali - Niger - Togo et Haute-Volta) sont victimes de ce fléau, mais la Haute-Volta est la plus affectée puisque 84 % de sa superficie totale (274 000 km²) est touchée et que 90 % de sa population vit dans dans la région où sévit l'onchocercose. Celle-ci est transmise par une simule (*simulium damnosum*) qui se développe dans les biefs à courant rapide des rivières.

L'une des conséquences de la maladie a donc été l'abandon quasi-total des vallées qui constituent pourtant les zones les plus fertiles. Les populations se sont regroupées sur les plateaux dont les possibilités agricoles sont très inférieures. L'accroissement démographique de ces zones à faible productivité a entraîné, particulièrement en Haute-Volta, un surpeuplement dont les conséquences économiques, sociales et écologiques (abandon des jachères, épuisement des sols, maintien de la productivité à un niveau extrêmement bas, émigration croissante, etc...) sont particulièrement graves, notamment sur le plateau Mossi.

Un vaste programme d'éradication de l'onchocercose à l'échelle des six pays a été élaboré par une mission d'assistance préparatoire, organi-

sée par l'OMS en association avec la FAO. Ce programme, financé par le PNUD, et une stratégie des opérations, ont été présentés en Juin 1973 aux gouvernements intéressés et aux donateurs potentiels qui les ont favorablement accueillis.

Les moyens d'action ayant été mis en place, les différents éléments du programme ont donc commencé leur travail dès la fin de 1974 par la lutte antivectorielle, la mise en place du réseau de surveillance entomologique, l'évaluation médicale et la formation du personnel entomologique. Parallèlement, un programme de développement économique et social des zones libérées de l'onchocercose, recommandé par les donateurs, a été élaboré sur une base nationale afin de respecter les options de développement de chaque pays bénéficiaire.

Aussi, l'État Voltaïque, conscient de l'importance d'une véritable planification de la mise en valeur des zones libérées de l'onchocercose, a créé en 1974 l'Autorité des Aménagements des Vallées des Volta qui est un établissement public, à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'A.V.V. a pour objet la mise en valeur des zones inhabitées ou sous-peuplées des vallées des Volta et de leurs affluents. Les périmètres d'aménagements, définis par le décret n° 76/021/PRÉS/PL/DRET du 23 janvier 1976, en application de la loi n° 29/63/AN (autorisant le Gouvernement à réserver pour l'État une part des terres ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux et à déclarer comme biens de l'État les terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations), sont placés sous son seul contrôle.

La mission de l'A.V.V. peut se résumer ainsi :

- organiser l'implantation des colons volontaires dans les Vallées des Volta, diminuant ainsi la population du plateau mossi ;
- promouvoir l'utilisation des techniques agricoles améliorées en vue d'obtenir une production maximum tout en sauvegardant la fertilité du sol et en préservant l'équilibre écologique ;
- protéger les réserves naturelles et les forêts dans lesquelles la faune sauvage sera préservée et établir un programme de reboisement etc.

Or, les interventions en matière d'aménagement, de défense et de restauration des sols aboutissent inéluctablement à des modifications du cadre naturel auquel elles s'appliquent. Elles ne rencontreraient aucun obstacle sérieux si les zones à traiter étaient incultes, vides de population et de cheptel.

Comme ces conditions se présentent rarement et que les terres à aménager sont en général ou appropriées ou occupées à un titre quelcon-

que, il convient d'analyser comment cette opération a été menée et quelle situation nouvelle a été créée, notamment au plan foncier.

Recrutement et installation

Comment sont choisis les hommes, artisans de cette mise en valeur agricole ?

Il faut d'abord faire connaître les possibilités d'accueil de l'A.V.V. On agit en priorité dans les zones où l'émigration est déjà la plus forte en raison de la surpopulation et de la baisse de fertilité des sols exploités (Ouahigouya, Kaya, Koungoussi, Koupela etc.). Les responsables administratifs et techniques de ces régions sont contactés systématiquement et participent à la diffusion de l'information auprès d'une « clientèle » déjà avertie par des émissions de radio rurale. Des volontaires pour la migration s'inscrivent auprès des organismes régionaux de développement (ORD) ou des préfectures. Un réseau bien implanté d'enquêteurs locaux atteint chaque candidat. L'agent recruteur vérifie qu'il remplit certaines conditions : être chef d'une famille avec un nombre suffisant de personnes actives, exercer déjà une activité agricole, présenter des garanties personnelles (santé - morale - motivation). Il lui donne un aperçu complet de sa future condition et lui explique ses droits et obligations. Si sa candidature est retenue, le migrant est transporté vers le terroir de son choix. Le transport de sa famille et de ses biens est assuré par l'A.V.V. et s'effectue en une seule fois, entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de l'année d'installation.

A son arrivée sur place, le migrant prend possession de sa concession privative (1 ha de case) où il construit son habitation selon la technique traditionnelle. Les familles sont accueillies par l'encadrement qui les assiste et qui leur distribue des vivres d'urgence fournis par le programme alimentaire mondial (PAM).

Le nouvel exploitant va recevoir en tout six parcelles. L'assolement s'établit progressivement, parallèlement à la croissance de la productivité agricole. D'abord deux soles, plus une nouvelle chaque année pour achever le tout en cinq ans. Les terrains distribués étant recouverts d'une végétation dense, il faut les défricher. La première année, une sole est défrichée mécaniquement par l'A.V.V. et deux autres manuellement par l'exploitant. On peut ainsi disposer d'une sole d'avance qui peut être ainsi labourée dès la fin de l'hivernage suivant.

Dans chaque village ainsi créé, les exploitants élisent un comité de village. Ce comité peut être considéré comme le bureau d'un groupement précoopératif. Le président joue le rôle de chef de village. Au niveau du bloc (regroupement de plusieurs villages), on trouve

le comité de bloc qui est composé des présidents des différents comités villageois. Il est prévu dans les villages et blocs les unités économiques suivantes :

- banques de céréales ;
- boutiques villageoises ;
- pharmacies villageoises ;
- moulins à mil ;
- caisses populaires ;

Ces unités économiques sont gérées par les exploitants eux-mêmes.

Depuis la création de l'A.V.V., les principales réalisations sont les suivantes : — 2 458 familles, soit environ 18 365 personnes ont été installées, 58 villages ont été implantés, 19 500 ha de terre ont été mis en valeur (1). Il va sans dire que la colonisation de ces zones, qui étaient certes sous peuplées, mais qui n'ont jamais été complètement inhabitées, a été à l'origine d'une situation sociale conflictuelle que nous nous proposons à présent d'analyser.

Situation sociale conflictuelle

Si les zones onchocerquiennes étaient à l'origine peu ou pas peuplées, l'éradication de la maladie dès 1974 et la création d'un organisme chargé de leur mise en valeur ont attiré vers ces vallées une population à la recherche de terre productive, population venant de zones à forte densité humaine où les systèmes de production n'assuraient plus l'autosuffisance alimentaire.

Ce phénomène de la migration interne, dite spontanée, n'est pas particulier aux zones libérées de l'onchocercose, donc aux périmètres de l'A.V.V. ; il existe dans toutes les régions de la Haute-Volta où se rencontrent un taux faible d'occupation foncière de droit traditionnel et des conditions de milieu physique favorable (sol et/ou climat). Aussi, se développe-t-il, parallèlement au transfert des popu-

(1) En outre, de très nombreuses infrastructures ont été réalisées :

- 10 blocs (5 à 9 villages) ont été créés ;
- 500 km de pistes provisoires et 205 km de pistes villageoises ont été tracées ;
- 252 points d'eau ont été aménagés ;
- 29 salles de classe, 7 dispensaires, 10 banques de céréales, 12 boutiques villageoises et 3 pharmacies ont été mis en place ;
- 8 caisses populaires sont gérées ;
- 7 moulins à mil sont installés.

Enfin, on notera l'installation dans les villages de 85 métiers à tisser et de 50 artisans ruraux.

lations que l'A.V.V. organise, une occupation spontanée des périmètres. L'afflux des migrants spontanés, avec occupation et consommation de l'espace, est tel qu'il engendre des litiges, d'autant que l'interprétation de la législation foncière sur les périmètres A.V.V. n'est en réalité pas du tout facile. Il en résulte une insécurité psychologique (au niveau des paysans A.V.V.) dont les facteurs principaux (interactifs d'ailleurs) sont :

- l'indéfinition du régime foncier ;
- la pression physique et morale exercée sur les colons par les migrants spontanés.

Régime foncier

Les modalités d'attribution des concessions sur les périmètres A.V.V. n'ont jamais été clairement établies. Elles ne font l'objet d'aucun contrat écrit entre l'exploitant et l'A.V.V. et c'est l'empirisme qui, jusqu'ici, a prévalu lors du règlement des litiges (héritage, distribution entre membres d'une même famille, etc.).

Aussi, ignorant les véritables intentions de l'État sur la destination finale des terres sur lesquelles ils ont été installés, les colons s'inquiètent-ils de leur avenir.

En effet, le décret n° 76/001/PRES, portant délimitation des périmètres de l'A.V.V. et définition de l'occupation des terres, stipulé à son article 5 — « les superficies feront l'objet d'une immatriculation, les exploitants installés ayant l'octroi d'un titre d'occupation foncière (droit d'usage) ». Cette disposition n'a jamais été appliquée. Les colons attendent donc de l'État (ou de l'A.V.V. qui les représente) un document entérinant et garantissant leurs droits sur les terres qui leur ont été concédées. Un projet de « cahier de charges » élaboré depuis 1976 par l'A.V.V. propose un « règlement foncier provisoire ».

Mais ce texte, suite aux changements successifs de régimes, n'a pu être encore examiné et demeure en son état original de projet.

Il est certain qu'une garantie foncière dont la formule reste à trouver, mais émanant du pouvoir central, serait un élément fondamental de leur sécurisation. Elle aurait pour effet de les stabiliser sur leur nouveau terroir et d'assurer la pérennité des actions entreprises ; elle les inciterait à poursuivre leur effort de mise en valeur et de protection écologique du patrimoine. Elle les décrisperait à l'endroit des migrants spontanés, les prémunissant contre les revendications des autochtones, anciens possesseurs, ou se disant tels. Elle les aiderait enfin à assurer les multiples changements d'ordre culturel, qu'entraîne

pour eux le passage simultané de la propriété collective à la propriété individuelle, et des pratiques agraires traditionnelles aux techniques modernes.

Migration spontanée

Comme on le sait, l'occupation humaine sur les périmètres A.V.V. pose un sérieux problème à plus d'un titre, surtout sous sa forme de migration spontanée qui risque d'entraver la mission confiée à l'A.V.V.

Cette occupation est essentiellement issue de trois grands mouvements distincts :

Un mouvement naturel

— l'occupation de l'espace par des cultivateurs autochtones originaires des zones limitrophes des périmètres A.V.V., par extension des aires de culture des villages traditionnels voisins.

— la présence d'éleveurs peuls, suite au rétrécissement progressif des disponibilités en eau et en pâturage pour leur bétail (notamment sur le plateau mossi) qui les oblige à trouver refuge dans les zones vierges sur les rives de la Volta.

Un mouvement migratoire

Les populations venues d'autres régions de la Haute-Volta, notamment des zones surpeuplées du plateau Mossi et du Yatenga où le système foncier traditionnel s'effondre sous la pression démographique. En effet « au fur et à mesure que la densité croît, c'est-à-dire que la terre se fait plus rare, la tenure se fait moins souple, les règles de dévolution successorale deviennent plus rigides, ce qui a pour effet de faire baisser la proportion des champs hérités et d'usage permanent hérité, et de faire monter la proportion des champs prêtés. »

Or depuis que la pression foncière s'est considérablement accrue, les détenteurs de terres tiennent de moins en moins à les prêter car lorsqu'ils en ont de nouveau besoin, il est souvent difficile de les récupérer.

Cette situation oblige certains paysans aux terres dégradées, notamment les jeunes, à partir ailleurs à la recherche des terres neuves.

Une mise en valeur liée à l'urbanisation

La proximité du grand centre urbain de Ouagadougou et l'infrastructure routière de l'A.V.V. ont favorisé d'une part l'exploitation sau-

vage de la forêt pour le bois de chauffe et, d'autre part, la pratique du faire-valoir indirect par des commerçants, des fonctionnaires et notables citadins visant à la production d'un surplus commercialisable de céréales (par culture extensive uniquement).

Cette occupation « anarchique » de l'espace est telle qu'elle engendre des conflits. En effet, la pression physique de cette migration se double actuellement d'une pression morale particulièrement pernicieuse. Afin de décourager les colons, les migrants spontanés invoquent les droits fonciers traditionnels de la collectivité villageoise locale. Bien que, pour la plupart, ils ne soient pas eux-mêmes les représentants des lignages du lieu, leur droit au regard de la coutume est censé s'exercer, ayant reçu l'autorisation des chefs de terre ou de village de s'installer.

Ceci, toutefois, semble s'appliquer davantage aux cultivateurs riverains. Les migrants d'origine géographique plus lointaine seraient de plus en plus nombreux à ignorer l'emprise traditionnelle sur ces terres et à s'y installer de leur pleine initiative.

Quoi qu'il en soit, de véritables menaces d'expulsion ont été proférées à l'endroit des colons, laquelle sera exécutée, aux dires des revendicateurs, dès le départ de l'A.V.V.

Sur la base des textes régissant l'A.V.V., une typologie juridique permet de distinguer deux catégories de migrants :

1. De la combinaison des articles 3 et 4 du décret n° 76/021/PRES précité, un droit de préférence sur les nouvelles superficies aménagées est reconnu aux personnes pouvant justifier des droits coutumiers de tenure ou d'usage. Cependant ne pourront être reconnues que les occupations foncières constatées à partir des couvertures aériennes, réalisées en février 1972 sur les Volta Blanche et Rouge et en octobre 1974 sur la Volta Noire.

Il faut tout de suite remarquer que la constatation des droits à partir des couvertures aériennes est source de litiges car elles indiquent des limites de parcelles de culture et non des limites d'appartenance.

2. Les migrants spontanés n'ayant aucun droit foncier reconnu par le texte : il s'agit essentiellement de ceux qui se sont installés en (ou après) 1972 pour les périmètres des Volta Blanche et Rouge, après 1974 pour les périmètres de la Volta Blanche et Rouge.

A titre d'exemple, voici les résultats d'une analyse comparative de documents photographiques effectués sur le bloc de Linoghin, afin de déterminer la variation entre février 1972 et janvier 1979 de l'occupation humaine des différentes catégories de sol :

En 1972 : a) aucune action de l'A.V.V.

- b) 30 ha de terres situées sur les zones à faible potentialités étaient occupées par des migrants spontanés.
- En 1979 : a) L'A.V.V. avait installé 283 exploitations représentant 2 000 ha aménagés sur des terres à forte et moyenne potentialités.
- b) 145 campements de migrants spontanés ont été recensés mettant en valeur 2 630 ha répartis comme suit :
- 10 % sur des terres à forte et moyenne potentialités
 - 40 % sur des terres à faible et moyenne potentialités
 - 50 % sur des terres inaptes.

En 1983, il n'est pas hasardeux de dire que cette situation a atteint son point critique, et au plan social, de par la détérioration des relations qu'elle engendre, et au plan écologique, de par les risques de dégradation des sols que leur fait encourir une telle anarchie.

Pour enrayer cette situation, et pour assurer au projet sa cohérence et sa pérennité, des mesures urgentes d'ordre technique, social et réglementaire, expression claire et déterminée de la volonté du pouvoir central, doivent être prises.

Les mesures à prendre

a) Mesures techniques et sociales

Les mesures coercitives, bien qu'elles soient nécessaires et urgentes dans le contexte présent, et nous y reviendrons, ne peuvent être à elles seules l'instrument de la détente et de l'équilibre entre les collectivités actuellement antagonistes. Il est impératif de mettre en œuvre rapidement les moyens qui facilitent l'intégration des migrants spontanés à la mise en valeur rationnelle et à la protection des terres neuves, comme à l'organisation des populations.

C'est pourquoi l'A.V.V. a mis en pratique, sans tarder, sa nouvelle politique de gestion de l'espace. Sur les périmètres installés (Linoghin, Mogtédo, Bomboré, Rapadama), seules les terres à haut potentiel agronomique ont été jusqu'ici retenues comme cultivables et attribuées. Il existe donc actuellement entre les ensembles com-

posés des villages, de leurs parcelles de case et de leurs soles, de vastes surfaces mises en défens ou en pâturage et représentant les terres à faible potentiel ou incultes. Il est évident que ce « vide » ne pouvait qu'attirer, et attire encore, des populations rurales voisines ou originaires des régions surpeuplées et surcultivées, ou la convoitise des spéculateurs fonciers.

Dans le but d'endiguer et de contrôler cette migration, l'A.V.V. a été amenée à reconsidérer les normes d'occupation de l'espace qu'elle s'était fixé, et a décidé d'attribuer les terres de la 2^e et 3^e catégories, dans la mesure, toutefois, où pourront être appliquées les techniques élémentaires de préservation des sols.

A côté de ces mesures techniques, doit être poursuivi, précisé et accentué un effort de concertation entre les deux populations.

Si l'on veut en effet que les solutions soient durables, elles doivent être suscitées au sein même des collectivités en présence, dont l'avenir est désormais lié au même terroir. La faculté d'adaptation bien connue de toute population migrante, la conscience de l'efficacité du projet, la force d'organisation que manifestent les comités de villages et de blocs et, bien sûr, le sens des intérêts individuels et collectifs, sont autant de facteurs qu'il faut savoir faire jouer en faveur de ce dialogue.

L'objectif immédiat d'une telle démarche doit être la prise en charge des migrants spontanés en vue de les sensibiliser aux contraintes du projet, de les informer de leurs droits et avantages et de faciliter aussi le choix qu'ils ont à faire : renoncer à leur exploitation sur les périmètres A.V.V., ou se soumettre à ses normes, l'objectif final étant d'intégrer à la vie collective des blocs les exploitants qui auront opté pour la deuxième solution.

— Un moyen souvent invoqué pour réaliser l'intégration des populations et résorber les tensions sociales, serait d'inciter les comités de villages ou de blocs à s'ouvrir aux chefs traditionnels des villages frontaliers compte tenu du pouvoir qu'ils sont censés exercer sur les migrants spontanés. Cependant cette solution appelle les remarques suivantes :

— d'une part, il s'agirait de se faire une idée plus précise de la réalité d'un tel pouvoir ;

— d'autre part, une chose est de créer des structures de concertation inter-collectivités en vue de régler des différents et de travailler à l'intégration des migrants spontanés à la vie des périmètres, autre chose enfin est d'intégrer aux structures pérennes du nouveau pouvoir qui s'établit sur les blocs, un pouvoir traditionnel extérieur.

Une telle intégration peut en effet paraître souhaitable à première vue. Elle n'est, hélas, pas si simple à réaliser dans la pratique, eu égard à la complexité du contexte sociologique neuf et spécifique des zones concernées.

— Ne risquerait-elle pas, en effet, d'être perçue par la chefferie traditionnelle comme une reconnaissance de la pérennité de ses droits sur les terres A.V.V. ? Or ceci entre en contradiction formelle avec la décision prise par l'État de s'approprier ces mêmes terres, au titre de la loi n° 29/63/AN du 24 juillet 1963, en vue de les aménager puis de les redistribuer selon son bon vouloir.

Dans ces conditions, reconnaître à nouveau le pouvoir traditionnel sur les périmètres A.V.V. apparaît comme un dédit de l'État.

— Autre contradiction : pour qu'ils puissent être intégrés aux comités de village A.V.V., la logique du système impose aux ressortissants des villages traditionnels qu'ils soient eux-mêmes des exploitants A.V.V., attributaires ou occupants spontanés des parcelles sises sur les périmètres de colonisation, mais respectueux des normes culturelles qui y sont imposées. Ces cultivateurs ne peuvent donc siéger aux comités qu'au titre de leurs exploitations et non de leurs villages d'origine, encore moins au titre de chef de ces villages.

— Enfin la conception démocratique du pouvoir qui prévaut dans les comités de villages A.V.V. est d'une autre nature que celle qui s'exerce dans la tradition. De quelle représentativité le chef traditionnel intégré au comité jouirait-il donc, privé de ses alliances naturelles ?

b) Mesures réglementaires

Aux mesures techniques et sociales doivent s'adjoindre des mesures réglementaires. La plus urgente ne peut être prise que par le pouvoir central : la remise à chaque exploitant d'un document contractuel servant de garantie foncière.

Les principes fondamentaux suivants doivent y apparaître :

- droit de jouissance octroyé, pour une durée déterminée à l'exploitant, et renouvelable par tacite reconduction ;
- transmissibilité de ce droit de jouissance aux héritiers ;
- assurance que l'attributaire sera parfaitement garanti vis-à-vis du droit traditionnel qui chercherait à s'exercer ;
- possibilité d'acquérir un titre définitif de propriété, en cas de mise en valeur de la concession par investissements importants et réalisations pérennes ;
- renonciation de l'attributaire à toute transaction immobilière même à titre gratuit ;

- respect des méthodes et règles culturelles définies en vue de la préservation du capital-sol ;
- droit de jouissance subordonné à l'observation de ces dispositions.

Enfin des tournées d'information et de sensibilisation doivent être effectuées et poursuivies par les autorités administratives locales et les représentants de l'A.V.V., sur les villages avoisinant les périmètres de colonisation, dans le but de convaincre les chefs traditionnels que leurs droits ne s'exercent plus sur les terres appropriées par l'État, en vertu de la Loi n° 29/63/AN du 24 juillet 1983. Aussi, la délimitation de ces terres devra leur être notifiée de la façon la plus claire et la plus concrète possible et il leur sera précisé que seules les autorités administratives sont habilitées à statuer en la matière. C'est donc à celles-ci qu'ils devront avoir recours en cas de litige.

Quant aux migrants « non A.V.V. » installés sur les sols non cultivables, des terres de remplacement leur seront proposées, mais ils devront se soumettre aux contraintes suivantes :

- respect de la répartition du terroir et des méthodes culturelles assurant sa protection ;
- interdiction formelle des feux de brousse et des pratiques anarchiques de pâturage et de déboisement ;
- participation aux éventuelles redevances ou à l'investissement humain (pour l'entretien des équipements collectifs par exemple).

L'occupation et le respect de ces règles doivent être les critères essentiels d'une expulsion ou d'un maintien sur les zones concernées.

Si, dans le but de sauvegarder la cohérence du projet et d'en assurer l'avenir, l'A.V.V. doit pouvoir s'appuyer sur la volonté politique de l'État de faire appliquer les mesures indispensables, elle se doit elle-même d'en préparer les voies en suscitant la compréhension et l'adhésion des villageois par les moyens d'information et de formation qui sont les siens.

Conclusion

La Haute-Volta a officiellement opté, par la création de l'A.V.V., pour une migration organisée qui consiste, en fonction de la répartition des potentialités des terres fertiles des vallées des Volta libérées de l'onchocercose, à décongestionner, de façon à assurer une sauvegarde du milieu écologique, les zones surpeuplées du plateau Mossi et du Yatenga, et à garantir au migrant une meilleure condition économique et sociale.

Sans l'appui effectif des pouvoirs publics pour régulariser la mise en valeur anarchique de ses périmètres, l'action de l'A.V.V. est condamnée à terme, d'autant plus que la migration spontanée se développe deux à trois fois plus vite que la colonisation organisée.

Toutefois l'expérience de l'A.V.V. constitue un demi-succès et nous amène à constater qu'en dépit de leur effacement apparent, les structures traditionnelles constituent souvent des groupes de pression non négligeables qui font obstacle à la revendication au monopole foncier de l'État.

« Certes, dans la réalité sociologique africaine, l'administration toute puissante est à même d'imposer des solutions définitives et unilatérales. Mais il faut reconnaître qu'une solution imposée n'a pas la portée d'une solution négociée. L'adhésion qui s'attache à la seconde et qui la rend viable s'oppose à la contestation et au refus d'application qui grève la première ».