



Réflexions sur les trajectoires des politiques foncières au Burkina Faso : Etat des lieux et pistes de travail

Espace La Ruche, Ouagadougou • 24 et 25 juin 2019

Rapporteurs : Blaise Bama (CPF)
Saydou Koudougou (Graf)
Blaise Yoda (DGFOMR)
Charline Rangé (Gret/CTFD)

I. Contexte général

Votée en 2007 et précisée deux ans plus tard par la loi 034-2009 portant régime foncier rural (LFR), la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) assoit la reconnaissance des droits coutumiers individuels et collectifs et de la gestion locale du foncier. Elle est le fruit d'un long et ambitieux processus d'élaboration porté conjointement par les Organisations professionnelles agricoles (OPA), les Organisations de la Société Civile (OSC), la recherche et l'administration, et combinant expérimentation et capitalisation de projets pilotes d'une part et concertations régionales multi-acteurs autour de la mise en débat d'un projet politique d'autre part. La LFR innove à travers, entre autres, la fin du monopole de l'Etat sur les terres désormais réparties en terres de l'Etat, terres des collectivités territoriales et celles des particuliers, la reconnaissance de chartes foncières locales et le rôle central conféré aux communes et aux chefs coutumiers dans la gestion foncière.

Les experts Burkinabè ont joué un rôle déterminant dans le processus d'élaboration de la PNSFMR, en particulier dans les concertations et la structuration de l'administration et des OSC et OP sur la question foncière. Après la période d'effervescence qu'a constitué ce processus, les débats sur la question foncière ont été remis en veille suite au vote de la loi. 10 ans après la promulgation de la loi, le sentiment d'insatisfaction quant à sa mise en œuvre est partagé par les différents acteurs des politiques foncières qui mettent chacun en avant différents obstacles de nature à la fois politique, institutionnelle, juridique, financière et/ou opérationnelle. L'évaluation des 10 ans de la mise en œuvre, prévue par la loi, constitue une occasion de relancer les réflexions et débats sur les politiques foncières.

L'évaluation de la LFR suppose de faire le bilan des capacités tant institutionnelles, que juridiques, politiques et opérationnelles des acteurs-clés de la mise en œuvre de la loi à jouer leur rôle, aux échelles nationales, communales et villageoises. Intégrée dans la loi à travers le dispositif de chartes foncières, la question du foncier pastoral continue de poser des défis majeurs, sans cesse actualisés par les conflits récurrents et de plus en plus violents impliquant les populations pastorales. La question des marchés fonciers ruraux et des risques qu'ils font peser sur l'agriculture familiale lorsqu'ils mettent en concurrence paysans et entrepreneurs urbains reste d'actualité 10 ans après la loi et se complexifie avec la forte expansion urbaine que connaît le pays. La prégnance des conflits fonciers intrafamiliaux nécessite enfin de penser la question foncière à la lumière des rapports de genre et de générations, à la croisée des enjeux d'émancipation des jeunes et des femmes et de sécurisation des exploitations familiales.

La Direction générale du Foncier, de la Formation, et de l'Organisation du Monde Rural (DGFOMR), la Confédération paysanne du Faso (CPF), le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (Graf) et le Comité Technique « Foncier & Développement » ont co-organisé un séminaire de réflexion sur les trajectoires des politiques foncières au Burkina Faso les 24 et 25 juin 2019 à l'espace La Ruche à Ouagadougou. Cette rencontre, alternant panels, discussions en plénière et travaux de groupes, visait à accompagner les réflexions et identifier les dynamiques collectives pouvant alimenter les débats au Burkina Faso autour de la mise en œuvre et l'évaluation des lois 034-2009 et 034-2012 portant régime foncier rural.

Cette rencontre a réuni une cinquantaine de participants issus d'un réseau d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PNSFMR et de la loi et plus généralement, dans les questions foncières à travers le pays. Ces participants étaient essentiellement constitués par des représentants des Ministères, des collectivités territoriales et des services fonciers communaux, des représentants des organisations de la société civile, de la chefferie coutumière, des universités et du monde de la recherche, ainsi que des représentants des organisations internationales et des partenaires techniques et financiers.

II.Cérémonie d'ouverture

La modération générale de la rencontre a été confiée à M. Saïdou Sanou, expert à l'ODEC et membre du Graf.

La cérémonie d'ouverture a été ouverte par un mot de bienvenue du président de la CPF, M. Bassiaka Dao, suivie d'une allocution du Directeur Général de la DGFOMR, M. André Anatole Yameogo.

III.Présentation des objectifs et du programme de la rencontre

M. Blaise Bama, cadre à la CPF et co-organisateur de la rencontre, a tout d'abord rappelé les 4 objectifs de la rencontre :

- Contribuer à construire une vision et une analyse partagées des enjeux institutionnels, politiques, sociétaux qui influencent les pratiques foncières et le processus de mise en œuvre de la PNSFMR et de la LFR ;
- Identifier les questions stratégiques sur lesquelles travailler pour alimenter efficacement les réflexions et débats sur l'évaluation et la mise en œuvre de la loi ;
- Identifier les initiatives en mesure de renforcer les capacités des acteurs de la société civile à prendre une part active aux débats, aux côtés de l'administration ;
- Mieux faire connaître les travaux du Comité technique « Foncier & Développement », qui peuvent venir alimenter les réflexions au Burkina Faso ou permettre d'initier des champs de collaboration nouveaux avec les autres pays de la sous-région.

M. Bama a ensuite présenté le programme de la rencontre organisé sur 2 jours autour de 4 temps d'échanges :

- 3 panels thématiques pour lancer les débats :
 - Bilan de la mise en œuvre de la PNSFMR et de l'application de la loi 034-2009 : quelles capacités des acteurs-clés de la mise en œuvre de la loi à jouer leur rôle et quels blocages ?
 - Le rôle de la PNSFMR, et de la lois 034-2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme, et des lois 034-2009 et 2012 portant respectivement régime foncier rural et réorganisation agraire et foncière dans la régulation du foncier pastoral
 - Le rôle de la PNSFMR et des lois 034-3009 et 2012 dans la régulation des marchés fonciers en milieu rural
- Des débats en plénière pour:
 - Partager les initiatives
 - Approfondir l'analyse des enjeux
 - Identifier les questions stratégiques à travailler
- Des travaux en sous-groupes thématiques pour identifier les initiatives à porter dans les prochains mois et années
- Une discussion en plénière des initiatives à porter

IV. Présentation du Comité technique « Foncier & Développement »

Cette présentation a été faite par Charline Rangé, du secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & Développement ».

Le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de débat et d'échanges sur les questions foncières rurales et urbaines dans les pays du Sud (Afrique, Asie et Amérique Latine), créé en 1996 à l'initiative de la Coopération française. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE) et de l'Agence française du développement (AFD). Ses membres sont issus des principales institutions françaises de recherche, d'enseignement, d'expertise et d'aide au développement sur le foncier et travaillent en partenariat et en synergie avec un réseau d'acteurs nationaux et internationaux.

La vocation du Comité, à travers ses différentes actions, est de pouvoir accompagner :

- L'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières qui soient adaptées aux enjeux fonciers dans les pays du Sud (accès à la terre du plus grand nombre, opérationnalité des dispositifs de gestion foncière) ;
- La reconnaissance de la multiplicité des droits et la nécessité d'avoir autour des enjeux fonciers un dialogue multi-acteurs. ;
- L'émergence ou la consolidation de débats permettant d'alimenter les réflexions des acteurs des politiques foncières et de leurs partenaires, dans une diversité de pays et de continents.

Les principaux objectifs que poursuit le Comité, en collaboration avec ses partenaires d'Afrique de l'Ouest, sont les suivants :

- Développer des cadres de référence sur le foncier, à travers la production et mise à disposition de connaissances et d'informations utiles aux acteurs des réformes, notamment sur le Portail « Foncier & développement » (www.foncier-developpement.fr);
- Accompagner les acteurs stratégiques du changement des politiques foncières dans les pays, à construire des espaces d'échanges, éventuellement organisés en alliances, réseaux et plateformes, pour infléchir les débats, alimenter les réflexions ou accompagner la mise en œuvre des réformes foncières dans leur pays ;
- Faciliter la mise en réseau aux niveaux régional et international, afin de bénéficier de l'expérience et de l'expertise développées dans les autres pays, et de pouvoir prendre du recul sur les manières dont sont posés les débats dans chaque pays.

L'appui du Comité aux processus de réforme foncière en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

La rencontre de Ouagadougou s'inscrit dans la dynamique initiée en 2018 par le Comité visant à accompagner dans 7 pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée, Niger, Sénégal) et à Madagascar les initiatives permettant (i) d'accompagner les acteurs stratégiques du changement des politiques foncières dans les pays à infléchir les débats, alimenter les réflexions ou accompagner la mise en œuvre des réformes foncières ; (ii) de faciliter la mise en réseau des acteurs aux niveaux régional et international afin de bénéficier de l'expérience et de l'expertise des autres pays et prendre du recul sur les manières dont sont posées les débats dans chaque pays.

Le Comité propose aux acteurs stratégiques des politiques foncières de ces 8 pays des appuis financiers et techniques, souples et flexibles, pour la mise en œuvre et l'animation d'activités multi-acteurs définies et mises en œuvre par les acteurs eux-mêmes. Il peut s'agir d'activités de production de connaissance, de capitalisation d'expérience, de plaidoyer, de communication, d'échange et de dialogue, ou encore de renforcement des capacités.

La présente rencontre nationale vise à identifier ces initiatives qui seront ensuite partagées avec les membres du Comité qui sélectionnera celles sur lesquelles il est le plus à même de proposer un

accompagnement. Les initiatives seront ensuite mises en œuvre dans chaque pays et un facilitateur sera désigné pour assurer la coordination entre les porteurs de l'initiative et les liens avec le Comité. Les résultats de ces initiatives seront valorisés et partagés entre les pays. Un nouveau cycle d'identification et de mise en œuvre d'initiative pourra alors être lancé. L'appui du Comité est actuellement assuré sur une durée de 3 ans.

V. Panel sur le bilan de la mise en œuvre de la PNSFMR et de l'application de la loi 034-2009 : quelles capacités des acteurs-clés de la mise en œuvre de la loi à jouer leur rôle et quels blocages ?

Ce panel a été animé par M. André Anatole Yameogo, Directeur Général de la DGFOMR.

Le point de vue d'un agent des services fonciers communaux

M. K. Ousmane Laurent Damiba, agent du service foncier communal de Boudry (province du Ganzourgou, région du Plateau-Central), est intervenu pour partager le point de vue d'un agent des services fonciers communaux.

M. Damba a d'abord énuméré les difficultés de tout ordre que rencontrent les commissions dans leur fonctionnement : manque de cahiers d'enregistrement des dossiers de demandes de sécurisation foncière et d'outils de conservation ; insuffisance dans l'accompagnement des communes auprès des commissions foncières ; insuffisance dans la formation des commissions foncières villageoises. Il a ensuite énuméré les difficultés que rencontrent les services fonciers ruraux (SFR) : faible engagement matériel des collectivités ; manque de moyens de déplacement ; insuffisance de la formation des agents ; absence de perspectives de carrière professionnelle des agents (lié à l'absence d'école de formation pour les agents) ; insuffisance de l'implication de l'Etat, mise en œuvre de la loi passe par des projets insuffisamment coordonnés entre eux.

M. Damiba a rappelé que les SFR n'étaient en place que dans moins de la moitié des communes. Il a pointé les lenteurs administratives au niveau des services des domaines et du cadastre dans le traitement des dossiers de demande d'attestation de possession foncière en milieu rural (APFR). M. Damiba a par ailleurs relevé un manque de volonté de certaines communes à faire appliquer la loi y compris lorsque les SFR sont en place, l'absence de sectionnement dans certaines communes appliquant la loi, Les difficultés d'ordre institutionnel : manque de formation et de plan de carrière des agents SFR, la faible appropriation de leurs rôles et attributions par les membres des structures villageoises de gestion foncière (CFV et CCVF), les difficultés d'ordre matériel affectant les capacités opérationnelles des SFR : manque de bureaux, de moyens de conservation de la documentation, de moyens de déplacement sur le terrain, le manque de motivation les membres des commissions foncières et des commissions de conciliation foncière villageoises

Il a alerté sur le développement rapide des sociétés immobilières qui procèdent à de la parcellisation sans tenir compte de la présence des SFR et des attestations déjà délivrées.

M. Damiba a terminé son intervention par un ensemble de recommandations et d'interpellations des acteurs publics : à destination des maires pour accompagner les SFR ; doter ceux-ci de bureaux et autres moyens matériel de fonctionnement ; à destination de l'Etat pour s'assurer que les maires permettent aux SFR de travailler ; pour la création d'une filière professionnelle destinée aux agents des SFR ; à destination des services techniques pour remédier à la lenteur des procédures administratives. ;

Suite à l'intervention de M. Damiba, le modérateur a jugé utile de rappeler les grandes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la loi : PNSFMR en 2007 ; loi 034 portant régime foncier rural en 2009 ; les expériences pilotes d'application de la loi par le MCA et le GRAF entre 2010 et 2014, la première évaluation de la mise en œuvre la PNSFMR ayant abouti à l'élaboration d'une feuille de route pour l'application généralisée de la loi ; la période post-insurrectionnelle de 2014-2015 pendant laquelle toute activité sur le foncier a été suspendue et la gestion des communes a été confiée à des délégations spéciales. Il a précisé qu'à ce jour les SFR étaient en place dans 107 communes, avec des niveaux différents dans l'application de la loi.

Le point de vue d'un expert foncier d'un projet pilote de mise en œuvre de la loi

M. Pierre Aimé Ouedraogo, expert foncier au Projet d'Appui aux Communautés Rurales de l'Ouest du Burkina Faso en Matière de Gestion du Foncier et des Ressources Naturelles (PACOF/ GRN), est intervenu pour partager le point de vue d'un expert foncier impliqué dans un projet pilote de mise en œuvre de la loi.

M. Ouedraogo a d'emblée précisé que son intervention consisterait à partager des éléments de réflexion plutôt qu'à proposer un bilan de la loi, qui reste à construire. Pour poser les enjeux, la question du foncier doit être arrimée à celle du développement. La loi 034-2009 portant régime foncier rural a été complétée par la loi 034-2012 portant réorganisation agraire et foncière ; ces lois instituent la fin du monopole de l'Etat sur le foncier et reconnaissent les droits des particuliers et des collectivités. La base juridique est donc claire, la question porte plus sur les aspects institutionnels de pilotage de la loi : la DGFOMR ne semble pas avoir les moyens d'assumer sa mission de suivi de la loi ; il existe une confusion des rôles et des conflits de leadership, parfois relativement ouverts, qui nuisent à une réflexion synergique en profondeur.

M. Ouedraogo a ensuite questionné la première évaluation de la loi, considérant qu'elle n'avait pas permis de rassembler les éléments permettant de comprendre le processus de mise en œuvre de la loi et appelant à une évaluation approfondie et systémique. Il a ensuite présenté un ensemble d'éléments nuisant à la mise en application de la loi : la lenteur dans le traitement de certains dossiers administratifs liée aux réticences de certains acteurs de l'administration domaniale ; les campagnes de désinformation portées par des acteurs, institutionnels ou non, n'ayant pas intérêt à l'application de la loi qui créent de la confusion au sein de la population.

Après avoir interpellé l'assistance sur l'importance de ne pas réduire la loi à l'APFR, M. Ouedraogo a développé son point de vue sur la question du rôle de la loi dans l'accès des femmes au foncier. Cette question ne saurait être isolée d'une question sociétale plus globale : la question des femmes ne se limite pas au foncier, elle a trait aux droits humains. De même sur la question de l'accès des jeunes à la terre qui doit être resitué dans la question plus globale des générations.

Le point de vue de la CPF

M. Marc Gansoré, secrétaire général adjoint de la CPF, est intervenu pour partager le point de vue de la CPF.

M. Marc Gansoré a tenu à commencer son intervention par les relations de collaboration anciennes qu'entretiennent les participants à la réunion sur la question foncière, en rappelant que, par exemple, le GRAF, à travers son Secrétaire Exécutif P.A Ouedraogo à l'époque, avait travaillé étroitement avec la CPF sur l'élaboration de la loi avec l'appui financier de l'AFD. Il est revenu sur le rôle de la CPF dans le processus d'élaboration de la PNSFMR et de la loi. Voyant que les différentes relectures de la RAF ne prenaient pas en compte les intérêts des producteurs ruraux et

méconnaissaient les droits collectifs locaux et les modes locaux de gestion des conflits, la CPF s'est engagé dans un plaidoyer demandant un texte qui traite de la question foncière.

M. Gansoré a ensuite formulé les principales préoccupations de la CPF concernant la mise en œuvre de la loi :

- L'insuffisance des financements qui a pour conséquence une mise en œuvre réduite de la loi et contredit le principe de souveraineté nationale ;
- Les capacités institutionnelles des communes restent trop limitées : seules quelques communes ont eu l'opportunité d'être accompagné par le MCA et, dans les communes où les SFR sont en place, ils sont peu fonctionnels et peinent à rendre service à la population ;
- Le manque de coordination entre les intervenants (même si l'ONF travaille à apporter des éléments de réponse à ce niveau)

L'intervenant a terminé son intervention sur la question de l'accès des femmes et des jeunes à la terre. Cette question est restée en suspens : « comment motiver les femmes et jeunes pour qu'ils restent dans leur terroir ? ». Dans la loi, un quota de 30% des parcelles aménagées a été pour les femmes. Des demandes avaient par ailleurs été formulées pour une meilleure prise en compte des jeunes dans la loi. Sur ces deux points, M. Gansoré a interpellé l'administration : « qu'est ce qui a été arrêté au bénéfice des femmes et des jeunes ? »

Le point de vue de la DGFOMR

M. Blaise Yoda, Directeur du foncier rural à la DGFOMR, est intervenu pour partager le point de vue de la DGFOMR.

Constatant que la plupart des personnes à l'origine du processus d'élaboration de la loi était présente à la réunion, reconnaissant le haut niveau d'implication du monde paysan, de la société civile avec le Graf et de l'administration, rappelant que des expériences pilotes, dont certaines majeures comme le programme MCA, avaient été conduites et qu'un Comité national de sécurisation foncière (ConaSFR) avait été créé au début du processus pour porter l'élaboration de la PNSFMR. et pour capitaliser sa mise en œuvre. Considérant enfin que la trajectoire prise par le Burkina Faso avait été saluée à plusieurs reprises dans les échanges sous-régionaux, M. Yoda a souhaité démarré son intervention en interpellant les participants : « pourquoi ça bloque ? Etait-on sincère quand on faisait les concertations ? ».

M. Yoda a rappelé que l'article 111 de la loi prévoit une évaluation tous les 5 ans, rassurant sur l'engagement de la DGFOMR, qui assure le secrétariat technique du Comité, dans cette dynamique. Il a ensuite identifié un certain nombre d'origines des blocages :

- Suite à l'insurrection de 2014, les conseils communaux ont été dissous au profit de délégations spéciales et un décret a été pris qui suspendait les opérations foncières dans les communes (et donc dans le même temps les appuis des PTF sur la question), stoppant la bonne dynamique observée jusque-là dans la mise en application de la loi.
- Un engagement de certains responsables de l'administration, de la CPF ou du Graf qui n'est plus à la hauteur. Considérant que des personnes fortement engagées dans le processus d'élaboration de la loi avaient pu dans leurs déclarations parler de la nécessité d'une révision de la loi, M. Yoda a rappelé qu'il fallait être précis sur les points sur lesquels la loi devait être relue.
- L'implication des maires qui reste trop faible alors qu'on est dans un contexte de décentralisation avancée.

- Le désengagement des gouvernements africains en général dans la question foncière qui a été laissée aux projets (malgré les directives salutaires de la FAO/UA salutaires)
- Les conflits institutionnels
- des nouveaux textes (sur les sociétés immobilières, sur les mines) sont pris sans tenir compte de la loi 034 portant régime foncier rural
- Le manque de formation. Les acteurs qui ont été formés ne sont plus en poste et ceux qui le sont ne sont ni formés, ni informés. « au Burkina Faso, quand on n'a pas été impliqué dans une chose, on la combat » ;

M. Yoda a terminé son intervention sur les efforts du gouvernement et des projets sur la question de l'accès des femmes au foncier : « articles orientés genre » dans la loi ; mesures spécifiques dans le programme MCA sur les APFR.

Intervention du modérateur

Le modérateur, M. André Anatole Yameogo, Directeur Général de la DGFOMR, a pris la parole suite aux quatre interventions pour partager son point de vue :

- Seul l'Etat et les communes sont en mesure de permettre l'application de la loi. Il a rappelé à ce niveau la faiblesse du budget alloué à la DGFOMR. Dans un contexte de désengagement de l'Etat sur le foncier rural, la Banque mondiale vient avec une politique nationale prenant en compte le foncier rural et le foncier urbain. L'Etat doit prendre en charge la gestion foncière. La question du manque d'engagement des maires est aussi une réalité. Aujourd'hui les maires revendent le foncier. Les maires doivent prendre leurs responsabilités, prendre conscience que la gestion du foncier est ce qui va permettre de gérer les conflits agro-pastoraux et intrafamiliaux.
- Il existe des phénomènes de désinformation qui font que des propriétaires terriens donnent leur accord auprès des SFR et le lendemain se renient.
- L'absence de papiers fonciers empêche d'investir. C'est une raison suffisante pour une relecture de la loi, mais il faut veiller au contenu de cette relecture.
- Les promoteurs immobiliers et les miniers créent des problèmes importants. Le foncier rural doit avoir ses délimitations pour pouvoir être pris en compte.
- Sur la question de l'accès des femmes au foncier, un texte existe.

Synthèse des échanges dans la salle

Les échanges ont fait ressortir plusieurs points saillants :

- **Relativiser « l'échec dans la mise en œuvre »**

La mise en œuvre d'une politique est un défi dans tous les pays. Elle met en jeu des intérêts puissants, du niveau national au niveau local (cf les « campagnes de désinformation »).

Par ailleurs, on ne peut pas considérer que la mise en application de la loi date de 10 ans. Les décrets ont été publiés en 2012 et la période (post)-insurrectionnelle (2014-2015) a été une période de mis à l'arrêt de la mise en œuvre.

- **Dépasser le constat sur le « manque de volonté politique »**

La réforme du Burkina Faso est suffisamment innovante, elle inspire beaucoup de pays et est en cohérence avec les instruments internationaux. De ce point de vue, la trajectoire était bonne. Le défi majeur reste la mise en œuvre et le Burkina Faso n'est pas un cas isolé. Les contextes nationaux et

internationaux ont eux-mêmes changé (apparition de sociétés immobilières ; au moment de l'élaboration de la PNSFMR, il n'y avait que 2 ou 3 sociétés immobilière, aujourd'hui, on en dénombre une centaine).

Le manque de volonté politique dans la mise en œuvre de la loi est un constat partagé. Il est visible à travers :

- l'insuffisance du financement qui explique en grande partie le nombre encore élevé de communes dans lesquels les SFR n'ont pas été mis en œuvre ou ne sont pas fonctionnels. Or le financement d'une loi, qui doit assurer l'égalité des citoyens devant la loi, est une question de « souveraineté nationale » et de « vivre ensemble »
- le manque de suivi dans la mise en œuvre ;
- l'absence d'arbitrage dans les compétitions institutionnelles (entre ministère de l'agriculture et ministère de l'économie et des financiers (Direction générale des impôts, Direction du domaine et des cadastres). L'Etat doit sur ce point, prendre ses responsabilités : d'abord par l'achèvement institutionnel. Une loi est d'application générale. Mais la loi foncière est appliquée par morceau (par des projets et programmes). Ce qui n'est pas le cas de la loi de finance par exemple. Il faut ensuite situer les responsabilités. Celle des OSC, c'est qu'elles ne font plus suffisamment d'interpellation sur les nouveaux enjeux et problèmes.

Au-delà de ce constat partagé, il s'agit de sortir des discours incantatoires pour poser la question du « comment créer les conditions d'une volonté politique? ». Sur ce point, il y a un enjeu particulier à dialoguer avec les députés et les magistrats (qui restent les grands absents des rencontres multi-acteurs sur le foncier).

- **Comprendre le manque d'implication des communes dans l'application de la loi**

Le constat d'un manque d'implication des communes, maintes fois formulé, ne doit pas être généralisé. Il s'agit de mieux comprendre ce degré d'implication au regard des contextes locaux, et, le cas échéant, de s'interroger sur l'origine du manque d'implication : intérêts personnels des élus locaux ? Manque de ressources matérielles et humaines ? Problèmes politiques ou institutionnels qui dépassent les élus locaux ?

Il s'agit aussi de remettre en perspective l'implication des maires avec la situation de la déconcentration dans le pays au moment de l'élaboration et du vote de la loi : celle-ci n'était pas suffisamment avancée pour faciliter la décentralisation, et en particulier celle de la gestion foncière, prévue par la loi.

- **Le manque de formation et d'information**

Un constat partagé concerne l'insuffisance de la formation des agents des SFR et des élus locaux sur les dispositions de la loi. Ce problème est renforcé par le turn over des agents et élus qui voit les personnes formées quitter leurs fonctions. Un autre constat partagé porte sur le manque d'information des populations sur la loi, ce qui facilite les « campagnes de désinformation » orchestrés par les acteurs n'ayant pas intérêt à la loi.

Le Directeur du foncier rural a précisé que la DGFOMR bénéficie d'un appui de l'AFD dans le cadre du PACOF pour travailler sur des curricula de formation pour les agents des SFR (étude pour développer une filière de formation à l'ENAREF a été réalisée et des démarches sont en cours entre le ministère de l'agriculture et l'ENAREF).

- **L'évaluation de la mise en œuvre de la loi doit distinguer le contenu de la loi, de l'application de la loi et des pratiques de son application et doit se faire au regard des enjeux de sécurisation du foncier des EAF.**

Cette distinction est essentielle pour identifier les critères sur lesquels évaluer la loi.

La question fondamentale à se poser est « La loi a-t-elle répondu aux problématiques et hypothèses qui avaient motivé l'élaboration de la PNSFMR (sécuriser les EAF, accroître la production, garantir le vivre ensemble)? ». Les conflits fonciers et les phénomènes de retrait de parcelle ou de déguerpissement restent des problèmes majeurs. Aujourd'hui, des paysans sont victimes de déguerpissement suite à l'implantation d'une société minière ou à la vente de leurs terres par les autorités traditionnelles ou municipales (en lien avec l'expansion urbaine ou l'agro-business); un jeune vend une partie du domaine familial ; des vieillards natifs du village se voient retirer leur parcelle au motif que leur père est venu s'installer au village comme migrant. Le constat est partagé selon lequel la PNSFMR apporte des réponses satisfaisantes à ces enjeux de sécurisation foncière, mais des débats demeurent quant à la loi : est-ce un problème de contenu de la loi, de son application ou des pratiques de son application ? Pour la CPF en particulier, la loi présente des lacunes, notamment sur la question de la rétroactivité pour des cessions de terres portant sur de grandes superficies. L'agent domanial de Boudry a tenu pour sa part à relativiser l'échec de la loi à sécuriser le foncier en témoignant de la situation de sa commune où 19 villages ont obtenu des titres collectifs les protégeant des vellétés de récupération foncière des propriétaires terriens.

La question des conflits autochtones-migrants en particulier est une question majeure dont les ressorts nécessitent d'être bien analysés avant d'évaluer le rôle de la loi dans la régulation de ces conflits.

- **Lier lois foncières et aménagement du territoire**

Les sociétés immobilières et les sociétés minières représentent aujourd'hui un des principaux obstacles au respect de la loi. Le maire de Boudry a témoigné du fait que les sociétés minières « balaient d'un revers de la main » la loi foncière prétextant se référer aux textes internationaux. L'absence de délimitation du foncier rural et surtout de clarification des politiques liées au rural favorisent le changement d'usage des sols et d'administrations foncières compétentes, ne permettant pas à la loi de jouer sa fonction de sécurisation du foncier rural. Remédier à ce point suppose de sortir de la perception du rural dans les politiques de développement comme un « espace en attente ».

- **La loi foncière ne se réduit pas à l'APFR, les chartes foncières locales ont été trop négligées**

Il importe de ne pas réduire la loi foncière à la question des APFR qui peut être difficilement accessible à certaines catégories de populations (migrants, femmes, pasteurs, etc.) et être source de conflits (entre autochtones et migrants, entre autorités coutumières, etc.). La loi prévoit en particulier des chartes foncières locales qui doivent permettre d'ancrer la gestion foncière sur les principes et normes foncières locales. Ces chartes foncières sont rarement élaborées et, quand elles le sont, elles sont souvent réduites à la question de la délimitation des pistes à bétail et de l'exploitation des produits forestiers. Il y a parfois eu de vrais détournements du principe de ces chartes à l'image du projet MCA qui a élaboré des chartes foncières locales portant sur des ressources qui n'étaient pas concernées dans la loi (cas du barrage de Léo, de la forêt sacrée de Waen, etc). Le DG a précisé qu'une évaluation des chartes foncières était en cours au niveau de la DGFOMR.

- **L'accès des femmes et des jeunes à la terre**

Concernant le quota des 30% des terres aménagées de l'Etat et des collectivités territoriales réservé aux femmes (une mesure qui a été inscrite dans la loi agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique suite à la mobilisation des OP et de la société civile), la DGFORMR a précisé que le décret d'application était en préparation.

Sur la question de l'accès des femmes aux APFR, l'expérience en cours « Nous sommes la solution » qui appuie l'attribution d'APFR à des femmes montre qu'un des principaux problèmes qui se pose a trait à la question de la donation entre vifs. La loi n'a pas prévu de disposition favorable aux femmes à cet effet. Une donation entre vifs chez le notaire coûte au minimum 50 000 Fcfa, ce qui est hors de portée d'une femme rurale. L'agent domanial de Boudry a par exemple témoigné que sur 511 femmes à qui des APFR avaient pu être délivrées, seules 10 ont été en mesure d'assumer les frais, le reste ayant été payé par l'Etat ou des ONG.

Enfin, il importe de resituer la question de l'accès des femmes et des jeunes à la terre dans des questions sociétales plus large qui ont trait aux droits humains, à l'état civil, à la question matrimoniale et au facteur générationnel. Des mesures spécifiques à destination des femmes dans la législation foncière restent néanmoins pertinentes, en premier lieu pour pouvoir impulser le débat.

- **Une collaboration entre acteurs du foncier à reconstruire pour assurer le suivi et l'évaluation de la loi**

Le processus d'élaboration de la loi est le fruit d'une collaboration étroite entre administration, chercheurs et experts, organisations paysannes et organisations de la société civile, avec un fort soutien du gouvernement. Cette collaboration s'est dissoute après le vote de la loi. Il existe aujourd'hui un enjeu fort à la reconstruire pour assurer le suivi et l'évaluation de la loi, en redéfinissant et clarifiant le rôle des différents acteurs.

VI. Panel sur le rôle de la PNSFMR et des lois 034-2002/2009/2012 dans la régulation du foncier pastoral

Ce panel a été animé par M. Marc Gansoré, secrétaire général adjoint de la CPF.

L'expérience du Réseau de communication sur le pastoralisme

M. Cheick Ibrahim Ouattara, expert pastoraliste, a partagé l'expérience du Réseau de communication sur le pastoralisme (Recopa) sur la question. M. Ouattara a démarré son intervention par une rapide présentation de son organisation : créé en 1998, le Recopa a accumulé une forte expérience dans la sécurisation et la cogestion des ressources pastorales. Il intervient en particulier sur les aspects liés à la négociation autour des ressources naturelles, sur la consolidation du droit coutumier pastoral et l'importance de la décentralisation pour les activités pastorales. M. Ouattara a ensuite présenté les expériences du Recopa dans la sécurisation des espaces pastoraux parfois hautement conflictuels comme la zone pastorale de Kabouanga et a expliqué l'évolution de la réflexion de son organisation sur le sujet de la sécurisation des espaces pastoraux. Faisant le constat de la fréquente remise en cause des accords sociaux obtenus avec son appui au niveau de zones de pâture ou d'aires de repos, le Recopa s'est adjoint les services d'un juriste pour retravaillé ses outils et PV. Cela a amené le Recopa a appuyé la négociation d'une première charte foncière dans la commune de Liptougou reconnaissant des zones de pâture. La question du foncier pastorale ne pouvant être résolue au niveau d'une seule collectivité, le Recopa s'est engagé depuis 2013, avec le soutien de l'AFD, dans la mise en place et l'accompagnement d'une inter-collectivité « Entente pour la Coopération Pastorale dans la Région de l'Est » (Ecopar) regroupant les 27 communes de la région et le Conseil Régional. Le

CA de l'Ecopar est dirigé par le conseil régional en concertation avec les maires. Un organe constitué de *ruga* (des représentants des transhumants et pasteurs regroupés en association) interpelle le CA sur la situation sur le terrain.

Le point de vue de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane

M. Modibo Oumarou, Coordinateur technique du Centre régional de coordination inter-pays de Dori, a ensuite pris la parole pour partager le point de vue de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane (Apess) sur la question. M. Oumaraou a d'abord présenté rapidement l'Apess, une organisation internationale d'éleveurs de droit burkinabé qui intervient dans 14 pays en Afrique de l'Ouest et du Centre.

M. Modibo a ensuite présenté les trois piliers de l'élevage qui sont selon lui, le troupeau, l'éleveur et la ressource. Apess sensibilise les éleveurs pour leur accès sécurisé aux ressources (terres, eau et pâturages). Ces ressources est régis par une multitude de texte dont la Loi 034-2002 portant orientation relative au pastoralisme. Dans le cadre du projet Voice4change avec la SNV, loi lois ayant une incidence sur la gestion du foncier pastorale ont été identifiées. Dans cette initiative Apess a conduit récemment une étude proposant une analyse comparative de la loi 034-2002, loi d'orientation relative au pastoralisme, et des lois 034-2009 et 034-2012 portant respectivement régime foncier rural et réorganisation agraire et foncière du point de vue des enjeux de sécurisation des espaces pastoraux.

Pour le paneliste, la loi 034-2009 présente des atouts et des avantages pour les éleveurs : la reconnaissance des droits d'usage ; la conciliation préalable. Elle présente aussi des insuffisances : la loi n'est pas suffisamment connue au niveau local, la représentation des éleveurs dans les structures locales de gestion foncières (CFV et CCFV) n'est pas suffisamment encadrée (choix des représentants), les commissions de conciliation foncière villageoise en sont pas dans tous les villages, quand elles existent, elles ne sont pas toujours fonctionnelles, leurs membres ne connaissent ps leurs rôles et attributions.

M Modibo a présenté quelque réalisation de Apess, notamment

- l'élaboration d'une convention locale avec le GRET. Mais celle-ci a été remise en cause suscitant une reprise des négociations pour l'élaboration d'une charte foncière locale ;
- des travaux de récupéraion des terres dégradées pour des usages pastoraux. Mais le défi reste la sécurisation de ces terres récupérées.

Le point de vue de la Direction générale des espaces et des aménagements pastoraux

Cette intervention a été assurée par M. Nana Lucien, Directeur de la sécurisation des espaces pastoraux.

M. Nana Lucien a ouvert son intervention en insistant sur l'importance à bien considérer la loi 034-2002 (loi d'orientation relative au pastoralisme), qui reconnaît aux éleveurs des droits sur les espaces affectés à la pâture et sur les espaces dits « ouverts » (jachère, zones forestières, champs récoltés), et la loi 034-2009 portant régime foncier rural lorsqu'on traite du foncier pastoral. Les apports de la loi de 2009 portent sur la reconnaissance des espaces d'occupation commune (les zones de pâture), au-delà des zones de pâture du domaine de l'Etat dont l'arrêté de création relève des autorités de l'Etat (les zones d'aménagement pastoral doivent être signées par au moins 5 ministres). La loi de 2009 s'inscrit dans une perspective de décentralisation et permet aux collectivités de prendre des arrêtés pour reconnaître des aires de pâture.

M. Lucien est ensuite revenu sur l'expérience conjointe de la DGEA et de la DGFOMR d'élaboration d'une charte foncière au niveau d'une zone de pâture intercommunale dans le Yagha : concertations avec les acteurs des collectivités, mise en place d'un Comité, restitution dans les villages pour validation d'un avant-projet de charte foncière locale, soumission de l'avant-projet en session extraordinaires des collectivités, transmission de la charte foncière validée au niveau du Haut-commissariat, demande de complément du Haut-commissariat sur le comité de gestion (où toutes les communes doivent être impliquées). Un transfert aux collectivités et des financements spécifiques pour l'élaboration des chartes foncières sont prévus au niveau du ministère, mais les restrictions budgétaires n'ont pas permis de concrétiser ces mesures.

Synthèse des échanges dans la salle

Les échanges ont fait ressortir plusieurs points saillants :

- **La prégnance des conflits agro-pastoraux**

Le constat est partagé de la prégnance des conflits impliquant des éleveurs. Néanmoins, des participants ont tenu à rappeler la nécessité de ne pas homogénéiser les situations : la situation au Sahel par exemple est plus favorable, du point de vue des normes coutumières, au pastoralisme que la région du Plateau central.

- **Distinguer les différentes formes de sécurisation du foncier pastorale : zone d'aménagement pastoral qui relèvent du domaine de l'Etat, aires de pâture qui relèvent du domaine des collectivités territoriales, espace d'occupation commune (agro-pastorale).**
- **La négociation des accords sociaux autour des zones de pâture et des zones d'aménagement pastoral : un processus long souvent remis en cause**
- **L'inachèvement des processus d'aménagement et de sécurisation des espaces pastoraux**

Très souvent les zones d'aménagement pastoral n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'immatriculation. Ces procédures sont très coûteuses, le montant exigé au niveau du cadastre étant évalué à l'hectare. Il existe à ce niveau un besoin important de coordination entre ministères (élevage, économie et finances) pour aboutir à une immatriculation (le DG de la DGAEP témoignait par exemple du fait que les services des cadastres ne reconnaissent pas le mode de bornage du ministère des ressources animales, obligeant les services de ce dernier à reprendre le travail de délimitation). Sur ce point, le Directeur du foncier rural a fait savoir que la DGFOMR a facilité l'élaboration des textes mettant en place l'agence nationale des terres rurales prévue par la PNSFMR et devant assurer la sécurisation de l'ensemble des terres, et notamment des espaces pastoraux. Un comité multi-acteur (ministère de l'agriculture, ministère de l'économie et des finances, ministère des ressources animales, etc.) a été mis en place dans cet objectif et la DGFOMR est dans l'attente de l'avis du ministère de l'économie et des finances pour la mise en place de l'agence.

Plusieurs interventions considèrent que l'immatriculation constitue l'aboutissement du processus de sécurisation des zones pastorales relevant du domaine de l'Etat mais aussi des pistes à bétail, aires de pâture et de repos au regard des nombreuses remises en cause des accords sociaux négociés au niveau local (la loi 034-2009 prévoit d'autres modalités de sécurisation mais celles-ci ne sont pas reconnues par les agents des domaines).

- **Les sociétés minières et l'orpaillage artisanal, et dans une moindre mesure l'expansion urbaine, remettent en cause les espaces sécurisés**

Les sociétés minières et l'orpaillage constituent aujourd'hui des menaces majeures pour les espaces pastoraux sécurisés, qu'il s'agisse de zone pastorale relevant du domaine de l'Etat ou d'aires de

pâturage reconnus dans le cadre de charte foncière (comme en a par exemple témoigné le maire de Boudry).

- **Au-delà des textes, quelle volonté politique à sécuriser les espaces pastoraux ?**

Le Burkina Faso a adopté plusieurs textes visant à sécuriser les espaces pastoraux. Pourtant, dans la pratique, il existe de nombreuses situations où les espaces pastoraux censés être sécurisés sous une forme ou sous une autre (zone d'aménagement pastoral, aire de pâturage des collectivités, zones d'occupation conjointe) ne sont point sécurisés. Il y a un manque de suivi et d'évaluation de la mise en application de ces textes.

Il existe aujourd'hui 26 zones pastorales relevant du domaine de l'Etat au Burkina Faso, mais force est de constater que cela n'assure pas la sécurisation de la mobilité du bétail. Ces zones sont souvent hautement conflictuelles et les négociations aboutissent très souvent à réallouer des espaces importants à l'agriculture.

Par ailleurs, les chartes foncières et la sécurisation des espaces pastoraux tels que portés par le Recopa ou l'Apess se font le plus souvent dans le cadre de projet, ce qui pose la question des personnes ou institutions à l'initiative de ces chartes.

Ce constat a amené certains participants à interpeller le DG de la DGAEP sur la vision de l'élevage et du pastoralisme du ministère.

- **L'enjeu à préciser le mode de désignation des groupes professionnels participant aux commissions foncières**

Il existe un décret qui précise la composition des commissions foncières, mais, dans les faits, les pasteurs, sont insuffisamment représentés.

- **L'enjeu à communiquer sur la loi**

Des efforts ont été faits dans ce sens mais sont insuffisamment valorisés. La DGFOMR a traduit en fulfulde, en moore et en dioula la loi 034-2009 (le Directeur du foncier rural a toutefois tenu à rappeler qu'il s'agit de version « non officielles » et qu'en cas de conflits, c'est la version française qui fait loi).

Les OP (Apess, Recopa) ont aussi mis en œuvre plusieurs initiatives : formation de parajuristes devant aider les éleveurs à faire valoir leurs droits en cas de conflits sur les espaces pastoraux sécurisés ; traduction de la LOP loi 034-2002 et mis en place d'un dispositif de communication sur la LOP, etc.

VII. Panel sur le rôle de la PNSFMR et des lois 034-2009 et 2012 dans la régulation des marchés fonciers en milieu rural

Ce panel a été animé par M. Souleymane Ouedraogo, expert foncier au Graf.

La sécurisation foncière en zone péri-urbaine : point de vue des collectivités territoriales

M. Ganou Issoufou, Président de la commission foncière de l'Association des maires du Burkina Faso et secrétaire exécutif de l'Observatoire national du foncier, est intervenu pour partager le point de vue des collectivités territoriales sur la question.

M. Issoufou a démarré son intervention en rappelant le caractère polysémique du foncier urbain au Burkina Faso (qu'est ce qui relève de l'urbain, qu'est-ce qui n'en relève pas ?) et en soulignant que selon les estimations le taux d'urbanisation au Burkina Faso atteindrait 40% en 2026. Les principales

villes concernées sont Ouagadougou (qui s'étend aujourd'hui sur 25 kilomètres et englobe une quarantaine de villages) et Bobo Dioulasso. Il a regretté le manque de vision des politiques sur les questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, malgré l'existence de schémas.

40% des citoyens annoncent acquérir de la terre pour un usage agro-sylvo-pastorale, mais, dans les faits, les acquéreurs transforment souvent ces terres en parcelles d'habitation. Plus récemment, les sociétés immobilières sont entrées dans le jeu, avec des sommes importantes d'argent qui « hypnotisent » les paysans. Les acquisitions de ces sociétés ne profitent pas toujours aux populations et aux communes mais plutôt aux démarcheurs. En sa qualité de Président de la commission foncière de l'Association des maires du Burkina Faso, M. Ganou a tenu à questionner le discours qui consiste à dire que l'expansion urbaine se fait avec la complicité des maires : selon M. Ganou, beaucoup de maires sont victimes d'un phénomène qu'ils ne maîtrisent pas et ne sont impliquées que lorsque la situation se gâte.

Constatant que les parcelles à usage d'habitation ne sont bâties qu'aux deux tiers, le dernier tiers alimentant un marché foncier clandestin, M. Ganou a souligné la nécessité de maîtriser ce phénomène de marché spéculatif pour maîtriser l'expansion des quartiers non lotis.

M. Ganou a interpellé sur le fait que les communes les plus éloignées de Ouagadougou risquent de souffrir de cet étalement car elles ne disposent pas d'outils d'aménagement du territoire et de services fonciers ruraux. Les compétences sur de tels outils sont basées dans les grandes villes : comment va pouvoir se faire le transfert de compétences ?

Il a terminé son intervention par une interpellation forte : « Le Grand Ouaga, c'est 3450 km², mais les responsables, quand ils font des lotissements, ils empiètent sur les terres rurales. Personne ne se pose la question : que deviennent les populations ? Ont-elles été toutes absorbées par la fonction publique ? Où cultivent-elles ? Personne ne se pose ces questions ».

Le modérateur, M. Souleymane Ouedraogo, a réagi sur cette intervention expliquant que le péri-urbain était une « zone de conflit » entre les lois 0034-2009 et 0034-2012. Selon une étude sur le foncier péri-urbain à laquelle il a participé, les acquisitions vont de 3 à 20 ha et sont le fait de gradés de l'armée, de médecins, de professeur des Universités, de hauts fonctionnaires. Les acquéreurs affirment mettre en place des fermes mais la plupart de ces fermes n'existent pas. Ces vastes étendues de terres alimentent un marché foncier informel dont les prix explosent (pour la construction d'hôtels ou de complexes hospitaliers). « Ouagadougou compte aujourd'hui 3 millions d'habitants, avec environ 200 000 nouvelles arrivées chaque année, chiffre qu'il faut multiplier par 2 ou 3 à cause de l'insécurité (en 75, c'était la sécheresse, aujourd'hui c'est la grande insécurité qui fait que les jeunes n'ont d'espoir que dans les centres urbains et convergent à Ouaga : il faut résoudre ces problèmes et en chercher les solutions » a interpellé le modérateur.

Les arrangements fonciers marchands au niveau des grands aménagements

Cette intervention a été assurée par M. Ouedraogo Sayouba, expert foncier membre du Graf. M. Ouedraogo a restitué les résultats d'études sur la sécurisation des droits fonciers au niveau des grands aménagements irrigués conduites avec le MCA, le CILSS et le Programme national de gestion des terroirs.

L'intervenant a d'abord présenté le cadre institutionnel et juridique des transactions foncières marchandes. Le cahier des charges général dispose de conditions à remplir pour accéder aux parcelles qui sont différentes selon le statut de l'exploitant (exploitant familial, ou entrepreneur). Le processus de formalisation des droits prévoit une attestation provisoire est délivrée 6 mois après l'obtention des parcelles, puis des titres d'occupation (baux emphytéotiques). Mais, à Barge, Sourou,

ou ailleurs, ce processus n'a pas abouti. Les textes qui régissent le foncier au niveau des aménagements n'autorisent pas les transactions marchandes, celles-ci se sont néanmoins développées de manière informelle. Les cédants sont des personnes qui ont obtenu des droits mais, n'ayant pas les moyens de production nécessaires, sont contraints de faire appel à des tiers pour répondre au cahier des charges (paiement de la redevance hydraulique notamment). Les preneurs sont les mêmes acteurs qu'en zone péri-urbaine. Les locations se font sous plusieurs variantes, sans qu'il n'y ait de formalisation de la transaction (les ententes sont orales comme les cessons marchandes sont interdites). Des prêts sont par ailleurs observés entre amis ou parents.

M. Ouedraogo a terminé son intervention en revenant sur les conséquences de ces transferts informels (spéculation foncière, mise en place de canaux illégaux avec non respects des quartiers hydrauliques) et en proposant 3 axes de réflexion pour sortir de ce marché foncier informel :

- L'application pure et simple des textes, ce qui suppose de l'autorité de travailler à ce que les commissions de mise en valeur fonctionnent bien ;
- L'adaptation des conditions d'attribution qui sont trop élevées pour les paysans mais aussi pour nombre d'entrepreneurs qui ont été amené à céder leurs parcelles à Bagré par exemple ;
- Considérer qu'achever le processus de formalisation des droits est une obligation pour la puissance publique.

Les enjeux des transferts fonciers marchands en zone cotonnière

Cette intervention a été assurée par M. Saydou Koudougou, expert foncier membre du Graf. M. Koudougou s'est appuyé pour son intervention sur l'étude sur la régulation des marchés fonciers financée en 2017 par l'UEMOA à laquelle il a contribué dans les rapports pays. Après avoir rappelé que les marchés fonciers renvoient à tous les transferts fonciers marchands portant sur la propriété ou les droits d'usage (vente ou locations) et qu'on les retrouve sur les terres coutumières (ie non enregistrées) comme sur les terres de l'Etat, M. Koudougou s'est attaché à analyser le développement des transferts fonciers marchands en zone cotonnière.

Les zones cotonnières, d'abord localisées dans le Sud-Ouest, s'est étendue dans le Centre Ouest mais aussi dans l'Est et de plus en plus dans le Centre Est. Ce sont des zones des zones caractérisées par de fortes migrations internes mais surtout de retour de la Côte d'Ivoire particulièrement des zones forestières à la suite de la crise que ce pays a traversée entre la fin des années 1990 et 2010. Ensemble, le développement du coton et les migrations ont favorisé le développement des ventes et des locations. Ces dernières ont aussi été impulsées par l'Etat à partir de la fin des années 90 à travers sa politique de promotion de l'agro-business, en particulier dans la partie Sud de la région du Centre Ouest.

La PNSFMR et la loi 034-2009 ne parlent pas de ventes mais reconnaissent les transactions foncières marchandes, qualifiées de « transactions foncières onéreuses définitives ou temporaires ». La loi tente de réguler ces transactions, pour cela, il faut qu'elles soient enregistrées au niveau des SFR. Quand une parcelle avec APFR est cédée, il y a des taxes qui permettent à l'Etat de suivre la transaction. La loi instaure par ailleurs des seuils : une cession comprise entre 10 et 50 ha doit avoir l'approbation du conseil communal, entre 50 et 100 ha du ministre et de plus de 100 ha du conseil des ministres. Mais les terres concernées par ces instruments de régulation ne représentent qu'une petite partie des parcelles cédées sur le marché foncier pour plusieurs raisons. La plupart des ventes ont en effet eu lieu avant 2009, de nombreuses parcelles ne font pas l'objet d'un enregistrement officiel soit que les SFR ne sont pas en place, soit qu'ils ne sont pas fonctionnels.

Les transactions foncières marchandes sont porteuses de risques :

- Risque d'exclusion foncière au regard de la forte hausse des prix à l'hectare sur la dernière décennie, d'autant plus patent pour les femmes et les jeunes ;
- Risque sur la sécurité alimentaire en lien avec l'accumulation non productive de terres (c'est une forme de spéculation) ;
- Risque sur la cohésion sociale et la paix, partout où le marché foncier est très dynamique, notamment au Sud mais pas seulement.

M. Koudougou a terminé son intervention en soulignant que la réponse face à ces risques résidait dans l'application de la loi sur l'ensemble du territoire.

Intervention du modérateur

Suite aux interventions, le modérateur a souhaité soulever une autre question relative aux marchés fonciers, celle du rôle des réformes foncières dans l'émergence du marché foncier. La RAF de 1984 interdisait de vendre un terrain nu ; l'obligation de mise en valeur avant la vente a été supprimée avec la RAF de 1996 ; puis les interventions de la Banque Mondiale ont promu le « *doing business* au Burkina Faso » avec l'idée que « la réorganisation du Burkina en titres fonciers » pour pouvoir hypothéquer et permettre le développement des marchés fonciers allait permettre l'augmentation du PIB.

Le modérateur est ensuite revenu sur les terres aménagées en soulignant la distinction entre terres aménagées de l'Etat et terres aménagées des collectivités territoriales pour lesquelles il est attendu des mairies qu'elles mettent en place des cahiers des charges spécifiques pour les terres d'intérêt local.

Il a conclu son intervention en qualifiant la situation dans les zones cotonnières de « situation pré-insurrectionnelle », affirmant « la prochaine guerre civile au Burkina Faso sera la guerre du foncier ».

Synthèse des échanges dans la salle

Les échanges ont fait ressortir plusieurs points saillants :

- **L'expansion urbaine, massive à Ouagadougou et Bobo Dioulasso, passe par le développement d'un marché foncier informel spéculatif alimenté par les acquisitions des élites, les sociétés immobilières et la peur du déguerpissement**

D'une ampleur particulière à Ouagadougou et Bobo Dioulasso, l'expansion urbaine concerne aussi une dizaine de villes secondaires. (+ 10 villes secondaires). Qualifiée de « zone de conflit » entre la loi 034-2009 et 034-2012 par le modérateur, les transactions foncières marchandes informelles accompagnent cette expansion. Les élites économiques, intellectuelles, militaires et politiques alimentent par leurs acquisitions ce développement d'un marché foncier informel, mais le phénomène concerne en réalité toutes les catégories de leur population. L'acquisition d'une parcelle en non lotie, qui sera ensuite viabilisée et prendra ainsi de la valeur, peut ainsi être considéré comme une des principales voies d'insertion pour les jeunes urbains. Le phénomène des sociétés immobilières a changé la nature de ces acquisitions foncières. Mettant en jeu des sommes d'argent beaucoup plus importantes et faisant craindre aux populations de se faire déguerpier au profit d'un lotissement, ce phénomène a favorisé la mise sur le marché foncier des parcelles par les résidents qui se sentent désormais en insécurité foncière.

La question de l'expansion urbaine pose finalement la question de la vision du développement rural et de l'urbanisation que se donne le gouvernement et la société burkinabé.

- **Au niveau des grands aménagements, l'inachèvement du processus de formalisation des droits prévu par les textes favorise le développement des marchés fonciers informels alimentés par les acquisitions des élites et les difficultés des usagers à satisfaire aux obligations du cahier des charges**

Les obligations de mise en valeur et de paiement de la redevance contraignent de nombreux usagers à céder leur parcelle à titre marchand, alimentant un marché foncier informel et illégal. Les acquéreurs sont les mêmes qu'en péri-urbain, avec une forte représentation des élites économiques, intellectuelles, militaires et politiques. La loi prévoit un processus de formalisation des droits devant aboutir à l'obtention d'un titre foncier, mais ce processus n'est jamais achevé. Dans les discussions, l'achèvement de ce processus de formalisation est apparu comme un élément essentiel de la sécurisation des droits fonciers au niveau des grands aménagements.

- **Caractérisées par des migrations importantes, une rapide augmentation de la valeur de la terre et un fort intérêt des entrepreneurs, les zones cotonnières et aujourd'hui d'anacarde sont le lieu d'un développement important des transactions foncières marchandes en milieu rural faiblement régulées du fait d'un manque d'application de la loi**

Augmentation de la valeur de la terre, arrivées massives de migrants accélérées par les retours de Côte d'Ivoire (où les Burkinabé ont acquis une forte expérience des plantations pérennes qu'ils ont mis à profit dans le développement de l'anacarde, culture pérenne leur permettant de marquer leur emprise sur le foncier dans le village d'origine), politique de l'Etat de promotion de l'agro-business sont autant de facteurs alimentant un marché foncier informel dans les zones cotonnières et d'anacarde. Ces marchés sont peu régulés, soit que les transactions soient antérieures à la loi, soit que les parcelles ne sont pas enregistrées, soit que les SFR ne sont pas mis en place ou ne sont pas fonctionnels. La mise en application de la loi constitue de ce point de vue un enjeu majeur.

- **La régulation des marchés fonciers est un enjeu majeur aujourd'hui au Burkina Faso pour la production agricole la sécurité alimentaire et la cohésion sociale**
- **Les réformes foncières ont contribué à la dynamique d'émergence et de développement des marchés fonciers**

Les relectures de la RAF ont conduit à la suppression de l'obligation de mise en valeur avant la vente, sous l'influence de la Banque Mondiale en particulier qui a promu les titres fonciers et le développement des marchés fonciers en considérant qu'ils constituaient un facteur favorable à la croissance.

Contrairement à ce qui est parfois dit, le développement peu ou pas régulé des marchés fonciers aujourd'hui ne renvoie pas à un problème de contenu de la loi 034-2009, qui prévoit différents instruments de régulation, mais à un problème d'application de la loi. Plus généralement, il renvoie à un manque de volonté politique face aux processus qui conduisent à la « dépossession paysanne ». Ce constat amène à poser la question de la cohérence entre la loi foncière et le modèle de développement agricole promu aujourd'hui par le gouvernement burkinabè.

- **Faut-il instaurer des dispositions de transparence ?**

La politique foncière constitue un élément d'appréciation de l'état de la démocratie dans un pays. La question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas instaurer sur les cessions marchandes de droits fonciers des dispositions de transparence sur le modèle du code minier ou des investissements directs étrangers. L'absence d'un système d'information foncière fonctionnel a été relevée. Il existe par ailleurs un besoin important au niveau des commissions d'évaluation et de constat de mise en valeur, qu'il s'agisse du péri-urbain ou des grands aménagements, qui, aujourd'hui, ne jouent pas leur rôle. Un autre problème réside dans la pratique des politiques qui consiste à remettre en cause

les schémas d'aménagement. Enfin, le phénomène des démarcheurs, qui passent outre les services des impôts, est une question d'importance.

VIII. Initiatives proposées à l'issue des travaux de groupes

La première journée s'est terminée par un échange d'idées autour des thèmes à retenir pour les groupes de travail du lendemain. Les organisateurs se sont retrouvés pour dégager à partir de ces échanges des propositions de groupe de travail qui ont été soumises à discussion le lendemain matin. Ces propositions étaient les suivantes :

- Comment mobiliser les différents acteurs (administration, société civile dont organisations paysannes) pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique et de la loi foncière rurale?
- Liens gestion foncière et aménagement du territoire (rôle de l'administration générale et des collectivités territoriales)?
- Comment assurer la sécurisation foncière effective des producteurs agro-sylvo-pastoraux et halieutiques ?

Les deux dernières propositions ont été jugées trop floues ou trop difficiles à traiter. Des débats vifs ont eu lieu sur la question de la « révision de la loi » : certains participants considéraient que l'enjeu des groupes de travail était d'identifier sur quels points réviser la loi, tandis que d'autres remettaient en cause la notion même de « révision » (l'enjeu était d'abord l'évaluation de la loi qui dira s'il faut ou pas réviser). Une proposition a été formulée sur la perception et la gestion des conflits.

Suite aux discussions, les organisateurs se sont à nouveau retrouvés pour définir les thèmes des groupes de travail. Deux thèmes ont été retenus :

- Groupe de travail 1 : Rôles, responsabilités et actions à entreprendre par la société civile pour assurer le suivi de la loi
- Groupe de travail 2 : Identification des éléments structurants et des acteurs à impliquer pour une bonne évaluation de la loi

La question des conflits, bien qu'importante n'avait pas été suffisamment discutée la veille pour faire l'objet d'un groupe de travail spécifique. Il a été décidé de l'inclure comme thématique transversale, en particulier dans le groupe de travail sur les rôles et actions à entreprendre par la société civile.

Groupe de travail 1 : Rôles, responsabilités et actions à entreprendre par la société civile pour assurer le suivi de la loi

Les travaux de groupe du second jour (voir composition des groupes de travail en annexe) se sont attachés à identifier les actions qui permettent à la société civile de jouer son rôle dans le suivi et la mise en œuvre des textes relatifs au foncier (dont foncier pastoral et loi relative aux forêts).

Formulant un constat de relâchement des OSC sur les textes relatifs au foncier, le groupe s'est attaché à identifier les rôles des OSC. La loi de 1998 (??) reconnaît aux OSC un rôle de veille et d'action complémentaire à l'action de l'Etat comme l'assistance des citoyens dans la connaissance de leurs droits. Dans cet objectif, le groupe a identifié un ensemble d'initiatives :

- La formation des acteurs de la société civile sur le contenu de la loi ;
- La vulgarisation des textes de loi envers les praticiens et les bénéficiaires ;
- L'interpellation des autorités pour la vulgarisation et la diffusion de la loi ;
- Le plaidoyer pour des curricula de formation des agents en charge de l'encadrement du monde rural ;

- La production de connaissance sur l'achèvement juridique et institutionnel, les conflits fonciers, les chartes foncières
- Trouver des espaces ou des cadres dans lesquels les représentants des OSC pourraient échanger sur la question de suivi et de veille relative au foncier
- Redynamiser les cadres de concertation régionaux et nationaux (CORESFR et CONASFR)
- Appuyer l'élaboration des chartes foncières locales
- L'élaboration d'un guide qui identifie de façon précise la trajectoire normative et la notion de politique d'information du citoyen et de politique d'assistance du citoyen dans la gestion de ses droits

Groupe de travail 2 : Identification des éléments structurants et des acteurs à impliquer pour une bonne évaluation de la loi

Les travaux de groupe du second jour (voir composition des groupes de travail en annexe) ont permis de travailler collectivement sur les éléments structurants et les acteurs à impliquer pour une « bonne évaluation de la loi ». Le groupe de travail a reformulé le thème du groupe en posant 4 questions : pourquoi évaluer ? Quels sont les domaines à évaluer ? Comment arriver à une bonne évaluation (le processus à suivre) ? Quels sont les acteurs à impliquer ?

Sur le « pourquoi évaluer », les réponses ont porté sur d'une part l'article 111 qui institue cette évaluation, et d'autre part sur les objectifs fixés à la loi au départ.

Sur les éléments et domaines à évaluer, les réponses ont porté sur :

- La cohérence entre la loi et les objectifs de la PNSFMR ;
- Les effets de la loi sur la sécurisation foncière et la régulation des conflits ;
- La compréhension des difficultés liées à la mise en place des structures de gestion foncière ;
- La correspondance entre l'offre de sécurisation foncière et les demandes ;
- Les problématiques foncières en péri-urbain ;
- Les instruments de mise en œuvre ;
- Les moyens financiers ;
- La communication/ l'appropriation de la loi ;
- La cohérence entre la loi 034-2009 et 034-2012 ;
- Les délais et coûts de délivrance ;
- La composition des dossiers ;
- Le transfert des compétences ;
- L'implication de tous les acteurs dans le suivi de la mise en œuvre (dont les députés, les magistrats, etc.) ;
- La reconnaissance de l'APFR par les différents acteurs (les services des domaines, les coutumiers, etc.) et son acceptation sociale ;
- Les relations fonctionnelles entre acteurs institutionnels aux différents niveaux (SFR et domaines, ministères, etc).

Sur le processus à suivre, les réponses ont porté sur :

- La période à évaluer (2009 à 2019) ;
- Construire l'évaluation « par le bas », de manière participative, à partir du retour des expériences régionales recueillis lors d'ateliers (la précédente évaluation avait reposé sur un consultant et un comité de suivi pluri-ministériel, ce que les participants ont qualifié « d'illégal », la loi prévoyant une évaluation participative) ;

- L'importance d'une bonne situation de référence (plusieurs documents existent pour cela).

Sur les acteurs à impliquer, les réponses ont porté sur :

- Le rôle du Comité national (ConasSFR) pour porter l'évaluation ;
- Les producteurs, la société civile, la recherche, les institutions de droits humains, les collectivités territoriales, les privés, les PTF.

Le financement reposera sur le budget de l'Etat et l'approche des partenaires.

IX. Clôture de la rencontre

Au terme de la rencontre, les participants se sont réjouis des échanges de fond des deux jours, et plus particulièrement de ceux des groupes de travail. Ils ont interpellé les organisateurs sur les nécessaires suites à donner à l'atelier.

Les organisateurs, M. Bama pour la CPF, M. Yoda pour la DGFOMR, M. Koudougou pour le Graf et Mme Rangé pour le Comité foncier ont tenu à remercier les participants, les intervenants et les modérateurs, en particulier le modérateur général, M. Saidou Sanou, pour la qualité des échanges. Ils ont à tour de rôle précisé les prochaines étapes :

- La CPF a réitéré son plein engagement sur la question foncière. Elle assure en particulier l'animation de la plateforme multi-acteurs sur la gouvernance foncière.
- Le Graf a souligné le besoin de prolonger les discussions au sein de la société civile et a assuré les participants de son engagement dans cet objectif.
- La DGFOMR s'est réjoui de l'impulsion que cette réunion a contribué à redonner au débat entre les acteurs du foncier. En tant qu'administration en charge du foncier rural, la DGFOMR a besoin d'une société civile et d'organisations professionnelles et paysannes fortement impliquées dans le suivi de la mise en œuvre de la loi.
- Le Comité foncier va examiner les différentes propositions pour identifier celles sur lesquelles il est le plus à même d'apporter un accompagnement technique de qualité et revenir vers la CNOP et les facilitateurs pré-identifiés afin d'opérationnaliser ces initiatives. Le Comité va par ailleurs travailler à faciliter les échanges d'expériences et le croisement des analyses entre pays d'Afrique de l'Ouest. Les participants ont montré un intérêt tout particulier pour ces échanges à l'échelle régionale.

Annexe 1 : Programme de la rencontre

Lundi 24 juin 2019		
Horaires	Activités	Intervenants
08h00 – 8h30	Accueil et installation des participants	
8h30 – 9h00	Cérémonie d’Ouverture <ul style="list-style-type: none"> - Mot de bienvenue du représentant de la CPF - Allocution du représentant de la DGFOMR 	
9h00 – 9h15	Présentation des objectifs de l’atelier , des résultats attendus, de la méthodologie et du programme de l’atelier	Blaise Bama (CPF), Saydou Koudougou (Graf), Charline Rangé (CTFD)
9h15 – 9h30	Présentation du Comité technique « Foncier & développement » et de ses axes de travail	Charline Rangé (CTFD)
9h30 – 9h45	Pause-Café	
9h45 – 12h30	Panel 1 : Bilan de la mise en œuvre de la PNSFMR et de l’application de la loi 034-2009 : quelles capacités des acteurs-clés de la mise en œuvre de la loi à jouer leur rôle et quels blocages ? Interventions : <ul style="list-style-type: none"> - Point de vue de la DGFOMR - Point de vue de la CPF - Point de vue du PACOF - Point de vue d’un Service foncier communal 	<ul style="list-style-type: none"> - Blaise Yoda (DLRSF/ DGFOMR) - Marc Gansoré (CPF) - Pierre-Aimé Ouedraogo (PACOF) - K. Ousmane Laurent Damiba (Service foncier communal de Boudry) Modération : André Anatole Yameogo (DG/DGFOMR)
12h30 – 13h45	Pause déjeuner	
13h45 – 15h15	Panel 2 : le rôle de la PNSFMR et de la loi dans la régulation du foncier pastoral Interventions : <ul style="list-style-type: none"> - Point de vue de la DGEAP - Point de vue de l’Apess - Expérience du Recopa 	<ul style="list-style-type: none"> - Nana Lucien (Directeur de la sécurisation des espaces pastoraux) - Modibo Oumarou (Apess) - Cheick Ibrahim Ouattara (Recopa) Modération : Marc Gansoré (CPF)
15h15 – 15h30	Pause café	
15h30-17h00	Panel 3 : le rôle de la PNSFMR et de la loi dans la régulation des marchés fonciers en milieu rural Interventions : <ul style="list-style-type: none"> - La sécurisation foncière en zone péri-urbaine : point de vue des collectivités territoriales - Les arrangements fonciers marchands au niveau des grands aménagements - Les enjeux des transferts fonciers marchands en zone cotonnière 	<ul style="list-style-type: none"> - Ganou Issoufou (Pdt commission foncière de l’AMBF/ SE de ONF) - Ouedraogo Sayouba (Graf) - Saydou Koudougou (Graf) Modération : Ouedraogo Souleymane (Graf)

17h00-17h30	Discussion en plénière des thèmes de travail à retenir pour les travaux en sous-groupes du lendemain	Blaise Bama (CPF), Saydou Koudougou (Graf), Charline Rangé (CTFD)
-------------	---	---

Mardi 25 juin 2019		
Horaires	Activités	Intervenants
8h00 – 8h30	Accueil des participants	
8h30 - 9h00	Rappel des échanges du premier jour et présentation du cahier des charges des groupes de travail	Blaise Bama (CPF), Saydou Koudougou (Graf), Charline Rangé (CTFD)
9h00 -10h30	Travail en sous-groupes thématiques	
10h30 -10h45	Pause-café	
10h45-12h00	Restitutions des travaux de groupes Discussion en plénière des propositions de travail issues des groupes	Responsables de groupe
12h00 – 12h30	Prochaines étapes	Blaise Bama (CPF), Saydou Koudougou (Graf), Charline Rangé (CTFD)
12h15 – 12h30	Clôture de l'atelier <ul style="list-style-type: none"> - Allocution du représentant de la CPF - Allocution du représentant de la DGFOMR 	

Annexe 2 : Liste des participants (invités/ présents) à compléter

N°	PRENOMS NOMS	ORGANISATION	PROVENANCE	PRESENT

Annexe 3 : Membres des groupes de travail

Groupe de travail sur Rôles, responsabilités et actions à entreprendre par la société civile pour assurer le suivi de la loi

Nom et prénom	Structure
M. Cheick Ibrahim Ouattara	Recopa
Mme. Françoise Piouparé	Tenforest
M. Birba	CPF
M. Illy	DGFOMR
M. Sayouba Ouedraogo	GRAF
M. Saydou Koudougou	GRAF
M. Guy F Zoungrana	Oxfam
A compléter	

Groupe de travail sur Identification des éléments structurants et des acteurs à impliquer pour une bonne évaluation de la loi

Nom et prénom	Structure
M. Fako Ouattara	CINESDA
M. Brahima Zié Ouattara	ODEC/GRAF
M. Hubert Ouedraogo	GRAF
M. Pierre Aimé Ouedraogo	PACOF-GRN
M. Blaise Yoda	DGFOMR
M. André Anatole Yaméogo	DGFOMR
M. Mounini Ouedraogo	
Mme Sidibé	DGFOMR
Mme Bationo	DGFOMR
M. François Louré	DGFOMR
M. Saidou Sanou	GRAF/ODEC
M. Souleymane Ouedraogo	GRAF
M. Marc Gansonré	CPF
M. Lucien Nana	DGEAP

M Issouf Ganou	
M. Ousmane Damiba	SFR/Bourdy
M. Modibo Oumarou	Apess
	Maire/Boudry
	Maire de Koundougou
	SFR/Koundougou
M. Georges Kienou	
M. André Tioro	GRAF
Mme Dermé	
M. Idrissa Barry	MATDCS
A compléter	