Comité technique

Foncier&développement

FICHE PAYS N° 5 : BURKINA FASO

juin 2014

Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux

LES FICHES PAYS. *Ces fiches proposent une synthèse par pays des principaux enjeux, dynamiques et débats en matière de politique foncière. Les fiches pays ont été produites dans le cadre du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », mis en œuvre par le Comité technique « Foncier & développement », présidé par le MAE et l'AFD.*

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international.

Auteur : Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés)

Relecteurs : Luigi Arnaldi di Balme (Laboratoire Citoyennetés), Jean-Pierre Jacob (IHEID), Saidou Sanou (Odec)

Coordination : Aurore Mansion (Gret)

La note de synthèse restituant les débats de cette journée est téléchargeable sur le Portail « Foncier & développement » www.foncier-developpement.fr

Coordonné par le Gret au titre du secrétariat du Comité technique « Foncier & développement »

GRET
Professionnels du développement solidaire

Lab Citoyennetés
Comprendre pour Agir

Maquette : Hélène Gay (Gret)
Photo de couverture : © Guillaume Lepoutre

INTRODUCTION

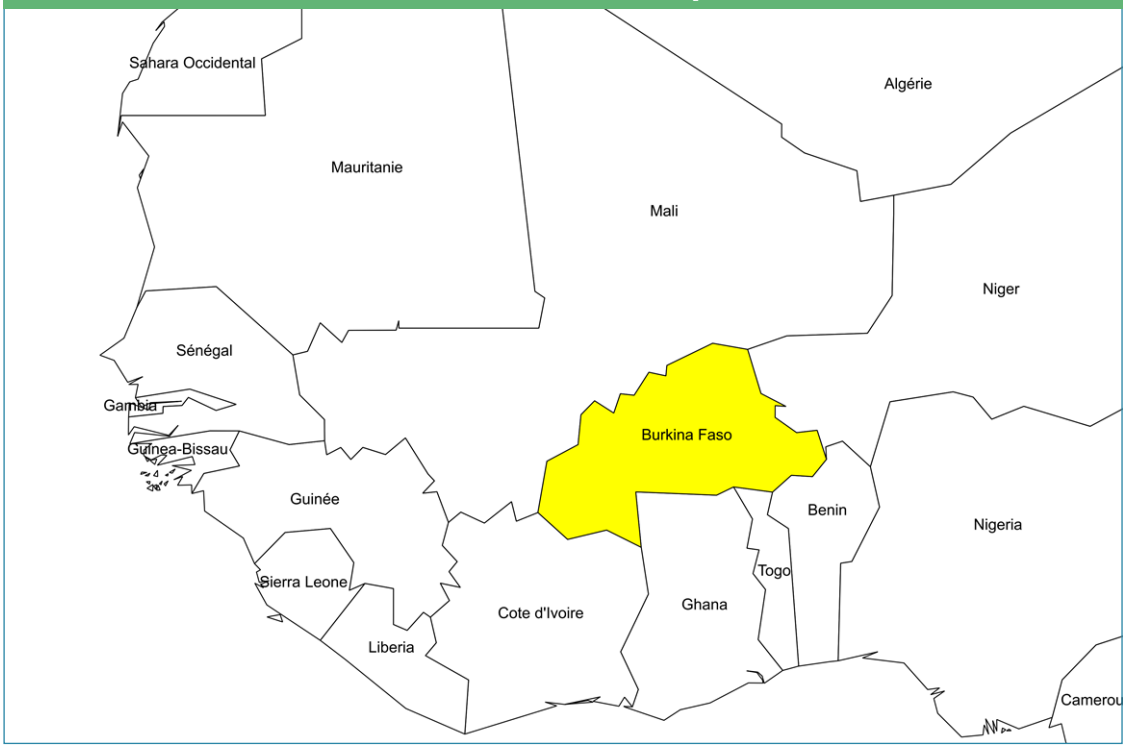
Données générales

Le Burkina Faso est un pays subsaharien enclavé entre le Mali, le Niger, le Bénin, le Ghana et la Côte d'Ivoire *(carte 1)*. Avec un taux de croissance de la population intercensitaire (1996-2006) de 3,1 % et un indice synthétique de fécondité de 6,2 enfants par femme, en 2014 la population burkinabè est estimée à 18,4 millions d'habitants pour une densité moyenne de 54 habitants par km^2. 80 % de la population vit en milieu rural, mais depuis 2006, quel que soit le scénario, les projections démographiques prévoient plus de 50 % d'urbains en 2050[1].

Le Burkina Faso occupait en 2012 la 183e place (sur 187) de l'Indice de développement humain (IDH), et il est caractérisé par une situation alimentaire « alarmante » par les différents rapports du Global Hunger Index (GHI) depuis 1990.

Premier producteur de coton en Afrique de l'Ouest (150 à 200 milliards de francs CFA/an), le Burkina Faso est aussi devenu le quatrième producteur d'or du continent en quelques années, en passant de 175 milliards de francs CFA en 2009 à 550 milliards de francs CFA d'exportation en 2014. En 2011, le secteur agricole contribuait à 33,8 % du PIB, l'industrie à 24,3 % et les services à 41,9 %. Malgré une croissance économique de 6,8 %, le Burkina Faso demeure cependant un pays à faible revenu avec un PIB par habitant de 729 dollars US en 2013 et un solde budgétaire et une balance commerciale négatifs (respectivement -7,4 % et -4 % en 2010). Depuis 2009, le budget de l'État inscrit en loi de finances est en moyenne de 1 500 milliards de francs CFA. Avec une moyenne de 1 000 milliards de francs CFA de ressources ordinaires (recettes fiscales, non fiscales, recettes en capital), la part de l'aide publique au développement (subventions et prêts) représente un tiers du budget de l'État.

CARTE 1 : **Le Burkina Faso en Afrique de l'Ouest**



1. Guengant J.-P., Lankoande M., Tapsoba E., Zanou B., 2009, *Recensement général de la population et de l'habitation de 2006 : analyse des résultats définitifs*, « Thème 16 : projections démographiques 2007-2050 », Ouagadougou, ministère de l'Économie et des Finances.

Organisation territoriale

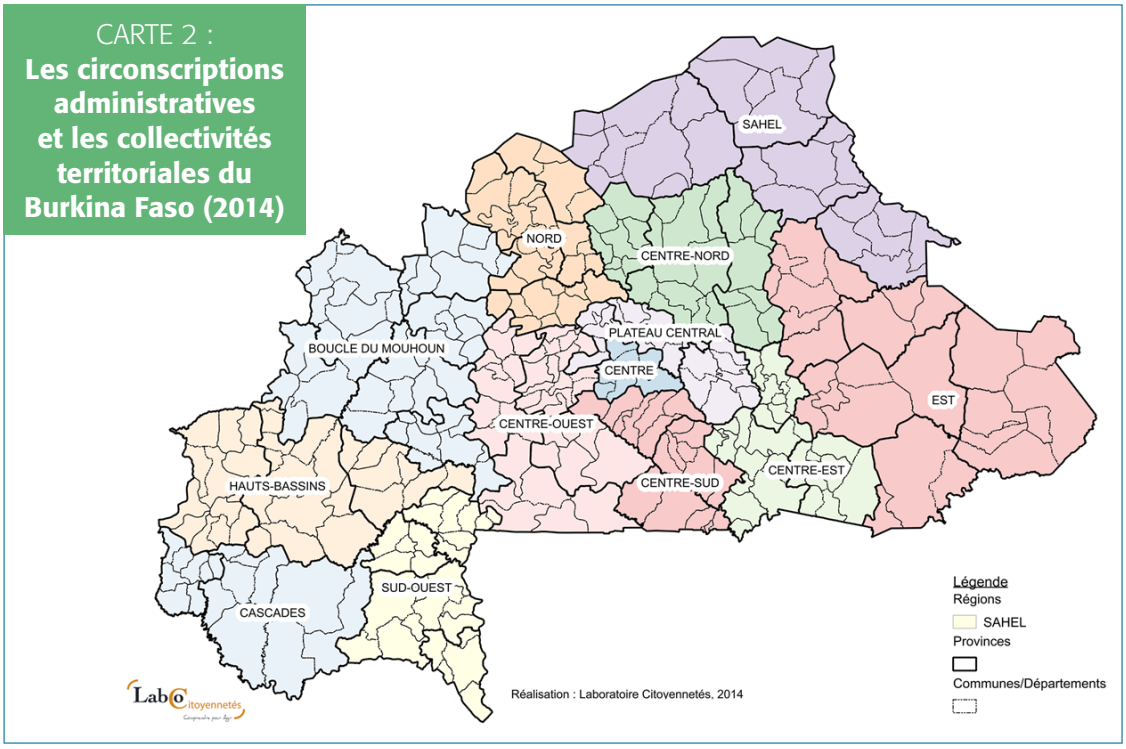
Sur le plan de l'administration du territoire, après les communes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso à l'époque coloniale, puis une première vague de 47 communes en 1995, en 2006, le territoire burkinabè a fait l'objet d'une décentralisation intégrale[2]. Des maires et leurs équipes communales ont été installés dans 302 nouvelles communes et des conseils régionaux ont été mis en place dans les 13 régions du pays. Le Burkina Faso est ainsi organisé en deux niveaux de décentralisation et en trois niveaux de déconcentration *(tableau 1, carte 2)*.

TABLEAU 1 : **La décentralisation et la déconcentration au Burkina Faso**

Nombre	Circonscriptions administratives		Collectivités territoriales	
13	Région	Gouverneur	Région	Conseil régional, Président
47	Province	Haut-commissaire		
351	Département	Préfet	Commune	Conseil municipal, Maire

Les collectivités territoriales ont des relations fonctionnelles entre elles, tandis que les circonscriptions déconcentrées ont des relations de tutelle. Le Gouverneur exerce la tutelle administrative sur la région-collectivité, et le Haut commissaire sur la commune. Par ailleurs, les territoires de la région-circonscription et de la région-collectivité se confondent tout comme ceux de la commune et du département.

CARTE 2 : **Les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales du Burkina Faso (2014)**



2. Décret n° 2006-209/PRES/PM/MATD/MFB/MS/MEBA/MASSN/MJE/MCAT/MSL du 15 mai 2006 portant transfert des compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs.

Les compétences des collectivités territoriales sont définies par le Code général des collectivités territoriales (CGCT)[3] et plusieurs décrets qui leur transfèrent les compétences et les ressources dans 11 domaines[4]. Les communes ont en particulier plusieurs compétences fiscales et administratives relatives à leur domaine foncier visées par le CGCT, la Réforme agraire et foncière (RAF)[5], la loi portant régime foncier rural[6], ainsi que le Code de l'urbanisme[7].

Dans le cadre de la décentralisation intégrale, des Conseils villageois de développement (CVD) ont été créés[8]. Placé sous la supervision et la tutelle du conseil municipal, le CVD contribue au Plan communal de développement (PCD), à la promotion du développement local dans le village, aux différentes commissions mises en place par le conseil municipal. Dans le cadre de ces attributions, le CVD a pour mission de participer à la recherche de solutions aux problèmes fonciers et de gestion de l'espace villageois, et de créer toutes les conditions nécessaires à la gestion, l'entretien et la valorisation des infrastructures et des ressources naturelles.

Les régions ont pour mission de coordonner les plans de développement des communes en veillant à ce qu'elles s'inscrivent dans les différents schémas prévus par l'État. Elles prennent en charge des ressources, des espaces et des infrastructures désignés comme régionaux par l'administration. Elles bénéficient de la fiscalité perçue à l'échelle communale rétrocédée par l'État. Récemment, les Agences régionales de développement (ARD) ont été créées pour constituer le bras technique et financier des régions-collectivités[9].

Globalement, au Burkina Faso, la décentralisation est inscrite dans toutes les politiques et stratégies sectorielles, mais le transfert réel des compétences est encore lent et les collectivités n'ont pas toujours toutes les capacités pour assurer leur rôle.

La question foncière

Au Burkina Faso, la régulation de l'accès aux terres rurales est structurée par :

- une *frontière agraire interne* fondée sur l'attraction des populations du Nord par les territoires fertiles et peu peuplés du Sud-Ouest ;
- des politiques volontaristes d'aménagement par l'État (zones pastorales, périmètres irrigués, aires protégées, aménagement des Volta) couplées à une législation tout aussi volontariste[10] ;
- la promotion active de l'exploitation en filière (coton, maraîchage, céréales, viande-bétail) ;
- le faible ancrage local de l'État qui implique que, dans les faits, la gestion foncière se réalise dans le cadre des institutions coutumières locales et l'exploitation de la terre au sein des exploitations familiales[11].

3. Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales.

4. État civil ; aménagement du territoire et gestion du domaine foncier ; environnement et gestion des ressources naturelles ; développement économique et planification ; santé et hygiène ; éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation ; culture, sports et loisirs ; protection civile, assistance et secours ; pompes funèbres et cimetières, eau et électricité, foires et marchés (loi n° 055-2004 du 21 décembre 2004 art. 80 à 105 ; décret n° 2006-209 du 15 mai 2006).

5. Loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

6. Loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso.

7. Loi n° 017-2006/AN du 18 mai 2006, portant code de l'urbanisme et de la construction.

8. Décret n° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des conseils villageois de développement (CVD).

9. Décret n° 2014-156/PRES/PM/MATD/MEF du 10 mars 2014 portant création, attribution, organisation et fonctionnement des Agences régionales de développement (ARD).

10. Réorganisation foncière et agraire, loi d'orientation pastorale, code de l'urbanisme, code de l'environnement, loi d'orientation de l'eau, code forestier, régime foncier rural, Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, code minier.

11. C'est dans ce contexte que le Burkina Faso est le premier exportateur de coton d'Afrique de l'Ouest.

En particulier, malgré son volontarisme l'État échoue à appliquer les diverses versions de la Réforme agraire et foncière en milieu rural, notamment celle de 1996[12]. Parallèlement, au cours des années 1990, circulent au sein de l'aide publique au développement les idées suivantes sur le foncier en Afrique :

- la sécurisation des droits fonciers par le titre pourrait diminuer les conflits et/ou augmenter les investissements fonciers des ruraux ;
- le surgissement de marchés fonciers informels profitent surtout aux élites urbaines et à la bourgeoisie d'État ;
- la sécurité alimentaire doit être replacée au cœur des politiques de développement ;
- les pays africains vont exploser sur le plan démographique vers 2050.

C'est ainsi que, de 1998 à 2007, l'État burkinabè s'est lancé dans la réflexion et l'expérimentation en matière de reconnaissance des droits fonciers locaux. Ce processus aboutit en 2007 à la promulgation de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR)[13] et en 2009 à la loi portant régime foncier rural, qui sont aujourd'hui en cours d'application.

HISTOIRE POLITIQUE DES INSTITUTIONS FONCIÈRES

En matière de sécurisation foncière rurale, le Burkina Faso est dans une situation de transition. Transition entre la situation associée à la Réforme agraire et foncière de 1996 et la situation que l'application de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et la loi n° 034-2009 portant régime foncier rural vise à installer.

Une situation historique de dualisme (1906-1996)

1906-1960 : de la négation à la confirmation des droits locaux

Le territoire militaire Niger-Volta a été conquis entre 1891 et 1898. Identifié comme un bassin de main-d'œuvre devant servir aux entreprises et aux investissements coloniaux, il a été intégré à la colonie du Haut-Sénégal Niger en 1904. Après une révolte violente de centaines de villages à l'ouest de la Volta Noire en 1915-16[14], le Haut-Sénégal Niger est ingouvernable. Il est séparé en Soudan (actuel Mali) et en Haute-Volta (actuel Burkina Faso) en 1919.

Dès 1920, le pouvoir colonial bénéficie du soutien du *moogo naaba*, l'empereur de l'ethnie majoritaire de la région, les Moose[15]. Forte de ce soutien, l'administration développe une politique volontariste de mise en valeur : augmentation régulière de l'impôt, recrutement actif de la main-d'œuvre, obligation de cultiver le coton pour le compte de la colonie. Pressurant fortement les populations, cette politique finit par inquiéter le ministère des Colonies qui commandite une mission d'évaluation. Celle-ci conclu que la Haute-Volta n'est pas une colonie viable.

En 1933, la colonie de Haute-Volta est dissoute et répartie entre le Soudan français, la Côte d'Ivoire et le Niger. Les populations voltaïques sont destinées à fournir de la main-d'œuvre à l'Office du Niger (Soudan), aux plantations (Côte d'Ivoire) et aux mines (Niger). Le territoire des Moose, le *moogo*, ayant été séparé entre le Soudan et la Côte d'Ivoire, les chefs des royaumes moose, les *naaba*, s'organisèrent pour revendiquer la reformation de la Haute-Volta. En 1937, grâce à leurs efforts, les cercles de l'ex-Haute-Volta intégrés à la Côte d'Ivoire obtiennent le statut de région de Haute Côte d'Ivoire

12. Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ; décret n° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la RAF.

13. Décret n° 2007-610/PRES/PM/MAHRH du 4 octobre 2007 portant adoption de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.

14. Saul M. et Royer P., 2001, *West African Challenge to Empire. Culture and history in the Volta-Bani anticolonial war*, Oxford / Athènes : James Currey / Ohio University Press.

15. Prononcé « mossi ». Sing. [*moaaga*], Pl. [*moose*]. Groupe socio-ethnique majoritaire du Burkina Faso.

© Emmanuel Duron

avec un administrateur à sa tête. Puis la Haute-Volta est reconstituée le 4 septembre 1947, suite au soutien du *moogo naaba* au pouvoir colonial dans sa lutte contre l'émergence du Rassemblement démocratique africain (RDA) et son discours indépendantiste[16].

Durant tout le XIXe siècle, l'État français s'était peu soucié d'installer un régime foncier dans ses comptoirs et colonies d'Afrique. Ce n'est qu'au début du XXe siècle que les juristes se sont penchés sur la question de la propriété pour élaborer un régime foncier spécifique aux colonies. Il reposait sur trois piliers : la présomption de domanialité de l'État sur les « terres vacantes et sans maître »[17], la création de la propriété par l'immatriculation et le titre foncier[18], et les procédures de constatation des droits fonciers coutumiers sur déclaration individuelle[19]. En se refusant de confirmer les possessions coutumières, ce régime foncier a la particularité d'installer un dualisme entre le droit de propriété, d'une part, et le droit foncier coutumier, d'autre part.

En AOF et en AEF, ces trois piliers du régime foncier colonial évoluèrent principalement dans deux directions. D'abord, dans le sens d'une limitation de la présomption de domanialité de l'État en définissant de plus en plus précisément les « terres vacantes et sans maîtres » ainsi que les procédures

16. Beucher B., 2010, « La reconstitution de la Haute-Volta, enjeu de transaction hégémonique entre le pouvoir colonial et la royauté moaaga de Ouagadougou (1919-1947) ? », in *La reconstitution de la Haute-Volta*, éd. Moussa Willy Bantenga, Pierre Claver Hien, Maxime Compaoré et Moustapha Gomgnimbou, Ouagadougou : L'Harmattan-Burkina Faso, p. 203-242.

17. Décret du 23 octobre 1904 établissant le régime du domaine public et des terres domaniales en AOF. Ce décret se base sur le droit de conquête de la France à des fins civilisatrices pour donner le devoir à l'État de développer la propriété sur les terres conquises. Il se base également sur les articles 713 et 539 du Code civil pour déclarer « terres vacantes et sans maîtres » toutes les terres qui ne font l'objet ni d'un titre ni d'une forme de possession prévue par le Code civil, c'est-à-dire toutes les terres sous régime foncier coutumier, et les intégrer au domaine privé de l'État.

18. Décret du 26 juillet 1906 portant réorganisation de la propriété foncière en Afrique occidentale française, puis décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en AOF. Ces deux décrets instituent l'immatriculation comme procédure de création de la propriété foncière et le titre foncier comme acte manifestant la propriété foncière.

19. Décret du 8 octobre 1925 instituant mode de constatation des droits fonciers indigènes en AOF. Ce décret crée les régimes fonciers transitoires du *certificat administratif* et du *livret foncier*. Les droits fonciers déclarés individuellement sont constatés par l'autorité administrative sur la base d'une occupation évidente et permanente matérialisée par la construction et/ou la mise en valeur.

d'acquisition foncière par l'État colonial[20]. Ensuite, en assouplissant les procédures de constatation des droits fonciers coutumiers jusqu'à finalement les confirmer en 1955[21]. Mais, intervenant à la veille des indépendances, la confirmation des droits coutumiers ne sera jamais appliquée par les Assemblées territoriales[22]. Leurs membres « se refuseront à limiter les droits domaniaux des futurs États [indépendants] »[23], car ils craignaient d'hériter d'États sans pouvoir de contrôle sur les terres face à des droits coutumiers forts et multiples.

Les lois foncières de Haute-Volta entre 1960 et 1983

La Haute-Volta indépendante a été dirigée par Maurice Yaméogo (Rassemblement démocratique africain, RDA) de 1960 à 1966. Il a peu modifié les structures locales laissées par l'administration coloniale. Les cercles ont été subdivisés en préfectures, sous-préfectures et arrondissements. Au sein de ces derniers, les cantons et les villages étaient maintenus. Sur le plan légal, le Gouvernement a interdit en 1962 la succession aux chefs de canton et de villages décédés, puis il a supprimé leurs traitements de faveur en 1965.

Le Gouvernement Yaméogo a été destitué par le lieutenant-colonel Sangoulé Lamizana, qui a dirigé le pays de 1966 à 1980[24]. La structure territoriale de la Haute-Volta a été modifiée en 1974. La province, le département et le village devinrent les nouvelles unités administratives. Les cantons furent abandonnés. Le village ayant été reconnu comme une entité administrative à part entière, les chefs de village étaient choisis par la population, puis nommés par arrêté du ministre en charge de l'Intérieur.

La loi n° 77-60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation du domaine privé de l'État constitue l'État indépendant de Haute-Volta comme propriétaire potentiel des terres non immatriculées en 1960. Elle organise ainsi l'occupation et l'aliénation des terres au moyen de trois types de concessions : rurale, urbaine et individuelle. La loi n° 29-63/AN du 24 juillet 1963 autorisant le Gouvernement à réserver pour l'État une part des terres faisant l'objet d'aménagements spéciaux ou des terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations, réserve à l'État le droit de s'approprier les terres considérées comme vacantes, notamment dans les zones rurales reculées. Ces deux lois s'inscrivaient dans le cadre du décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF[25]. Elles reconnaissaient donc les droits fonciers coutumiers. L'acquisition de fonds de terre par l'État n'était possible que par la cession amiable ou l'expropriation pour cause d'utilité publique après une enquête publique et contradictoire devant révéler les droits coutumiers grevant les terrains.

1980-1991 : un droit foncier coutumier légalement dissolu mais admis en pratique

Au cours de la décennie 1980, les coups d'État se succédèrent. Le colonel Sayé Zerbo avait destitué Sangoulé Lamizana en 1980 avant d'être lui-même limogé en 1982 par le médecin-commandant Jean-Baptiste Ouédraogo, qui a été finalement écarté du pouvoir en 1983 par le capitaine Thomas Sankara. Le capitaine Blaise Compaoré a remplacé ce dernier en 1987.

20. Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en AOF. Ce décret précise que les terres qui ne sont pas appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation sont déclarées « vacantes et sans maître » seulement si elles ne sont pas exploitées ou occupées depuis dix ans. Ensuite, le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF redéfinit l'application du régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique aux droits coutumiers. Il oblige en effet l'administration à faire précéder l'arrêté de cessibilité des terres d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler l'existence des droits coutumiers qui grèvent les terrains (art. 11). Ce qui revient à une opération de constatation des droits fonciers coutumiers.

21. Le décret n° 580-55 du 20 mai 1955 mentionne en son article 3 qu'en AOF et en AEF « … sont confirmés les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation ».

22. Dans le cadre de l'Union française (1946-1958), chaque colonie était dirigée par un lieutenant-gouverneur français et une assemblée territoriale composée de conseillers généraux « indigènes ». Les colonies élisaient aussi des députés qui siégeaient à l'Assemblée en métropole. Les électeurs étaient répartis en « colons » et en « indigènes ».

23. Le Roy E., 1987, « La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone », *Études législatives* n° 44, Rome, FAO, p. 18.

24. Deux constitutions se suivent sous le régime Lamizana. La IIe République de 1966 à 1974. Puis, l'État d'exception est imposé de 1974 à 1977. La IIIe République est instituée en 1977.

25. Ouattara F., Traoré M., 2005, *Politiques foncières pour la croissance et la réduction de la pauvreté en Afrique francophone*, session 2 : « Cadre politique, législatif et institutionnel », module 2 : « La politique foncière au Burkina Faso », 27 janvier 2005, Washington/Paris, WBI/DEC/MAEE.

En 1983, le Comité national de la révolution (CNR) de Thomas Sankara a installé les Comités de défense de la révolution (CDR) dans chaque quartier, secteur et village du pays[26]. Le Burkina Faso a été créé en 1984, et la Réorganisation agraire et foncière (RAF) a été proclamée le 4 août de la même année. Elle créa le domaine foncier national dont l'État était le propriétaire éminent. Avec cette loi, une nouvelle instance locale devait faire son apparition : la Commission villageoise de gestion de terroir (CVGT). Exclusivement ouverte aux membres du CDR, cette commission devait attribuer les terres, vérifier leur mise en valeur et régler les conflits fonciers.

En 1988, après la chute de Sankara, le Front populaire de Blaise Compaoré a supprimé les CDR et a installé les Comités révolutionnaires (CR)[27].

En 1991, le Burkina Faso dirigé par Blaise Compaoré s'est doté d'une constitution démocratique. Au niveau local une nouvelle fonction a été créée : le délégué administratif villageois (DAV)[28]. Il remplaçait les délégués CDR et CR. Quelques années plus tard, en 1995, le délégué devint un responsable administratif (RAV).

De 1983 à 1996, le Burkina Faso a connu trois réorganisations agraires et foncières :

- le régime du Conseil national de la révolution avait voté l'ordonnance n° 84-050/CNR/PRES du 4 août 1984 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso et le décret n° 85-404/CNR/PRES du 4 août 1985 portant conditions et modalités d'application de la RAF. Cette ordonnance avait créé le Domaine foncier national (DFN), qui était la propriété exclusive de l'État. En conséquence, elle supprimait la propriété privée individuelle du sol, généralisait les droits de jouissance et ne reconnaissait plus les droits fonciers coutumiers. Les terres du DFN étaient inaliénables, imprescriptibles et insaisissables ;
- après la chute du CNR, le Front populaire a adopté la Zatu n° AN-VIII-039 bis/FP/PRES portant RAF au Burkina Faso, et le Kiti n° AN-VIII-0328/ter/FP/PLAN-COOP du 4 juin 1991 portant conditions et modalités d'application de la RAF. Le DFN demeurait la propriété de l'État, mais était introduite la possibilité d'aliénation de certaines terres à titre de propriété privée ;
- puis, l'Assemblée du Peuple a adopté la loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant RAF au Burkina Faso et le décret n° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la RAF. Ces deux derniers textes réaffirmaient la propriété de l'État sur le DFN, mais précisaient davantage les possibilités de cession de certaines terres à titre de propriété privée au moyen de l'immatriculation et du titre foncier. Ils créaient notamment le domaine des collectivités territoriales par cession de l'État à la demande.

La question de l'application des RAF en milieu rural

En son article 4, la RAF de 1996 précisait que le domaine foncier national était la propriété exclusive de l'État, et en son article 5 qu'il pouvait céder des terres à des particuliers. Pour que ces particuliers puissent exercer un droit de propriété sur les terres du domaine foncier national cédées par l'État, ces terres devaient être préalablement immatriculées (art. 167) pour qu'ensuite le droit de propriété soit publié (art. 168).

Contrairement à ce que l'on a pu parfois avancer[29], en elles-mêmes ces dispositions n'insécurisaient pas les paysans puisque l'exploitation des terres au titre de la subsistance était admise[30]. Ils étaient notamment considérés en tant que superficiaires devant donner leur accord aux demandes de titre de jouissance et de titre de propriété, celui-ci étant constaté par un procès-verbal de palabre[31].

26. Ordonnance n° 83-020 du 1er novembre 1983 portant réorganisation de l'administration territoriale de la République de Haute-Volta.

27. Zatu An V-0007.

28. Ordonnance n° 91-0048 du 7 août 1991 portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso durant la période de transition.

29. Tallet B., 2010, « La réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, 1984-2004. Vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques locales », in Colin J.-P. *et al.* (eds), 2010, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala.

30. Décret n° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant application de la réorganisation agraire et foncière du Burkina Faso, article 57.

31. *Ibid*. article 184.

Avec la RAF de 1996, les ruraux pouvaient bénéficier de droits solides sur les terres rurales pour assurer une sécurité de leurs investissements[32]. Il s'agissait de droits réels diversifiés, tels que la propriété et ses démembrements, qui étaient de nature à s'adapter aux différents besoins des paysans. Ces droits réels étaient complétés par les principes contractuels de droit commun, notamment le principe de la liberté de convention. Ces droits étaient consacrés par les textes et protégés par les institutions judiciaires compétentes. Mais « … les exploitants ruraux, petits comme grands, bénéficient rarement de la délivrance effective de ces titres pour sécuriser leurs exploitations en milieu rural. Une telle situation traduit la faible effectivité du dispositif de sécurisation pour ce qui concerne le milieu rural.[33] » Plus spécifiquement :

- cette réglementation ne permettait pas aux paysans d'accéder à la sécurité foncière par le titre puisque les procédures et le coût des titres de jouissance et du titre de propriété ne leur étaient pas accessibles ;
- les procès-verbaux de palabre étaient le plus souvent négociés par les acteurs urbains nantis auprès d'acteurs locaux qui leur étaient acquis ;
- les dispositions de la RAF ne permettaient pas à la justice de régler le contentieux foncier rural dans un contexte où les paysans n'avaient ni titre d'occupation ni preuve d'une forme de possession inscrite au Code civil. Le Tribunal de grande instance pouvait juger les violences physiques et les destructions de matériel dans les cas où les conflits fonciers dégénéraient, mais il ne pouvait pas confirmer les droits fonciers sur les terres. L'administration déconcentrée, au travers du tribunal départemental présidé par le préfet, ne pouvait pas non plus traiter le contentieux foncier. Elle traitait les dégâts des champs et donnait l'ordre aux parties de s'entendre[34].

Dans ce contexte, plusieurs travaux[35] montrent qu'entre paysans, mais aussi entre paysans et élites urbaines, le procès-verbal de palabre était parfois utilisé de façon détournée. Il était rédigé par les agents de l'agriculture, des domaines ou de la préfecture en dehors des heures de services et de façon incomplète, puis il était légalisé au commissariat. Cela permettait d'échapper aux taxes et à l'immatriculation, tout en fournissant une preuve de la transaction. Ces travaux montrent aussi que, dans les zones cotonnières, les migrants de retour de Côte d'Ivoire demandaient des papiers rédigés devant témoins et légalisés au commissariat pour sécuriser les cessions ou les prêts de terre qu'ils avaient obtenus.

Un contexte local dynamique et pluriel

La frontière agraire interne du Burkina Faso : la construction de rapports autochtone/immigrant à propos de la terre

Sur les plans agricoles, fonciers et sociopolitiques, le Burkina Faso est caractérisé par une *frontière agraire interne*. Il s'agit d'un phénomène de front pionnier agricole qui se développe à l'intérieur du pays sur la base de la migration d'une partie de la population vers une zone privilégiée du territoire national. Ce phénomène induit des processus de recomposition politique locaux et nationaux importants qui modifient durablement les structures foncières[36]. Ces migrations interviennent au

32. Bary H., Ouédraogo H.M.G., Sanou S., Thiéba D., 2005, *Diagnostic de la situation de sécurisation foncière en milieu rural. Rapport final décembre 2005*, Ouagadougou : MAHRH/SG/CONA-SFR, DID.

33. Bary *et al.*, 2005. *Op. cit.* : 43.

34. Tersiguel, 1995 ; Hagberg, 1998 ; Breusers, 1999 ; Lund, 1997 ; Paré, 2000a ; Zongo & Matthieu, 2000 ; Jacob, 2007 ; Tallet, 2010 ; Hochet, 2012.

35. Paré L., 1999, « Les pratiques de formalisation des transactions foncières dans l'Ouest burkinabé », in Lavigne Delville P. et Mathieu P. (eds), *Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, document de travail, Gret/IED/UCL, p. 89-94. Paré L., 2000a, *Les droits délégués dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, Paris/Édimbourg : Gret/IIED. Zongo M.,1999, « Transactions foncières et usages de l'écrit dans la zone cotonnière du Burkina Faso : exemples à partir de la région des Banwa », in Lavigne Delville P. et Mathieu P. (eds), *Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, document de travail, Gret/IED/UCL, p. 77-88. Ouédraogo S., 2006, *Accès à la terre et sécurisation des nouveaux acteurs autour du lac Bazéga (Burkina Faso)*, Programme Zones arides, dossier n° 38, Édimbourg : IIED.

36. Chauveau J.-P., Jacob J.-P., Le Meur P.-Y., 2004, « L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud », *Autrepart* 30, p. 3-23.

Burkina Faso dans un contexte social et politique local particulier. D'un côté, les sociétés paysannes qui reçoivent les migrants conçoivent l'accueil d'étrangers à la communauté villageoise et les droits d'accès à la terre comme des moyens pour assurer la viabilité et l'expansion de la communauté. On parle de *tutorat foncier* : une relation sociale à l'intérieur de laquelle les droits fonciers sont distribués en contrepartie de devoirs d'intégration sociale, et qui confère aux immigrants le statut d'« étrangers domiciliés »[37]. De l'autre, les sociétés paysannes qui fournissent la plus grande part d'immigrants internes sont des sociétés dont les structures sociales reposent sur la mobilité et la conquête, il s'agit notamment des royaumes moose du Yatenga et du Plateau central et des sociétés d'éleveurs du Nord du pays[38]. Tout au long de la première moitié du XXe siècle, ces deux groupes sont descendus vers l'ouest et le sud en même temps et pour des raisons similaires : l'arrêt complet de leurs conquêtes par les militaires français à la fin du XIXe siècle ; les pressions de l'administration coloniale sur leur organisation sociale et leur système productif par l'impôt et la conscription ; la sécheresse[39]. C'est toutefois l'année 1969-70 qui a constitué un « cliquet » historique pour les migrations voltaïques. À partir de cette date s'est mis en place un flux continu de milliers de jeunes chefs d'exploitation issus du Yatenga et du Plateau central désireux de s'installer durablement dans l'ouest du Burkina Faso[40].

Les dynamiques du droit foncier coutumier

Dans les faits, au Burkina Faso, la régulation de l'accès à la terre au niveau local est quotidiennement exercée par les autorités foncières coutumières. Nous n'avons pas la place de décrire les multiples configurations du droit foncier coutumier de façon exhaustive[41]. Nous soulignerons toutefois que le droit foncier coutumier n'est pas figé. Il évolue en permanence selon les dynamiques sociales, politiques et économiques locales et nationales. Cinq grandes dynamiques ont actuellement cours.

> *L'individualisation de la gestion des terres*

Dans les zones où la pression est forte et la marchandisation de l'agriculture et des terres est importante, la gestion collective des patrimoines fonciers lignagers est remise en cause par les chefs d'exploitation et les cadets. Ils revendiquent une gestion individualisée des terres. Cela ne signifie pas qu'ils aspirent à la propriété individuelle, mais plutôt que les terres soient gérées à des niveaux d'organisation plus restreints que le lignage.

> *Des transactions qui contournent les procédures coutumières*

Dans le droit coutumier, les transactions foncières (prêt, don, transmission entre vifs, etc.) se font généralement en impliquant plusieurs des autorités foncières du village (chef de lignage concerné, chef de brousse, chef de terre ou leurs représentants) ainsi que des témoins. Dans certaines sociétés on réalise aussi un sacrifice aux esprits du territoire. Or, dans les zones de forte immigration interne et de pression sur la terre, les transactions tendent à impliquer de moins en moins les autorités foncières et des témoins. Elles deviennent de plus en plus des négociations inter-individuelles.

Également, la vente de terre est normalement une pratique étrangère au droit foncier coutumier, puisque la terre est un patrimoine familial et villageois, que l'on prête pour assurer la subsistance du bénéficiaire (*tutorat foncier*). Cependant, la terre est vendue dans les zones aménagées par l'État,

37. Chauveau J.-P., 2008, « Transfert fonciers et relation de 'tutorat' en Afrique de l'Ouest. Évolutions et enjeux actuels d'une institution agraire coutumière », *Journal des Sciences sociales*, Abidjan, Gidis-CI, p. 7-32.

38. Marchal J.-Y. et Quesnel A., 1996, « Dans les vallées du Burkina Faso, l'installation de la mobilité », in *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle*, éd. Jean-Michel Gastellu et Jean-Yves Marchal, Paris : IRD éditions, p. 595-614.

39. Benoît M., 1979, *Le chemin des Peuls du boobola*, Travaux et Documents de l'Orstom, Paris : Orstom. Benoît M., 1982, *Oiseaux de Mil : les Mossi du Bwamu (Haute-Volta)*, Travaux et Documents de l'Orstom, Paris : Orstom. Hochet P., 2012, « La terre, l'étranger et le citoyen : les relations sociales et politiques à propos de la terre dans un village bwa (Gombélèdougou, Burkina Faso) », Thèse de doctorat en sciences sociales, Marseille : École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

40. Remy G., Capron J. et Kohler J.-M., 1977, « Mobilité géographique et immobilisme social. Un exemple voltaïque », *Revue Tiers-Monde* XVIII (71), p. 617-653.

41. On pourra cependant se référer à Boutillier (1964) qui donne un panorama des structures foncières de Haute-Volta dans les pays moaaga, bobo, bissa, senoufo, gourounsi, marka, samo et gouin. Les travaux de Capron (1973), Dugast (2002, 2006) et Hochet (2012) sur les Bwaba ; de Le Moal (1980) et de Tersiguel (1995) sur les Bobo ; de Breusers (1999, 2003) sur les Moose ; de Jacob (2007) sur les Winye ; de Liberski-Bagnoud (2002) sur les Kassena en approfondissent les analyses.

les communes périurbaines et les zones de forte pression foncière. Dans certains cas, la vente est réalisée de façon transparente et selon la législation. Mais dans bien des cas, elle est faite de façon illégale à la fois du point de vue des villageois, car le vendeur et l'acheteur s'entendent sans que les autorités foncières ni la famille concernée ne soient au courant, et du point de vue de la loi, car acheteur et vendeur ne respectent pas les textes en vigueur.

> *Les tensions « autochtones »/« immigrants »*

Généralement les immigrants bénéficient dans les villages de droits fonciers délégués sur les terres des patrimoines fonciers lignagers après autorisation des autorités villageoises. Ces droits sont fournis en contrepartie de devoirs sociaux envers la communauté d'accueil dans le cadre des relations de *tutorat foncier*. Quand la compétition pour l'accès à la terre est importante, et que les « immigrants » s'inscrivent dans des logiques opportunistes qui contournent les normes locales, les « autochtones » ont tendance à vouloir durcir leur contrôle sur les immigrants. Ils leur demandent toujours plus de devoirs en contrepartie de droits fonciers plus restreints et/ou sur des terres de mauvaise qualité ou de superficie réduite.

Au Burkina Faso, le durcissement des relations entre autochtones et immigrants aboutit en de rares exceptions à une rupture complète des relations et à un déguerpissement de ces derniers. Bien que la frontière autochtones/immigrants soit davantage marquée et que les devoirs des immigrants envers les autochtones soient plus importants, les droits des immigrants ne sont pas remis en cause pour autant. En effet, dans la plupart des sociétés locales du Burkina Faso, la distribution des droits fonciers aux immigrants en contrepartie de devoirs sociaux demeure pour les autochtones un moyen de contrôler la terre et, en retour, le seul moyen par lequel ils peuvent obliger les immigrants à s'intégrer à la communauté villageoise[42].

© Peter Hochet

42. Hochet P. et Arnaldi di Balme L., 2012, « La dialectique de l'étranger. La construction des relations contradictoires à l'étranger à la croisée des institutions coutumières et des politiques publiques dans l'Ouest du Burkina Faso », *Autrepart* 64, p. 55-70.

> *Le refus du règlement coutumier du contentieux foncier*

Dans le droit foncier coutumier, le règlement du contentieux relève le plus souvent de la conciliation. Obtient gain de cause la partie capable de produire les preuves, les traces et les événements qui démontrent que ses ascendants ont investi les terres objet du litige en rituels et en travaux agricoles avant ceux de l'autre partie, ou qu'ils ont bénéficié d'une cession par des possesseurs fonciers légitimes.

Lorsque les histoires produites ne permettent pas aux autorités de confirmer les droits d'une des deux parties, la terre litigieuse est répartie à part égale entre les deux parties ou son accès est retiré aux deux parties.

Si la conciliation, la séparation ou le « gel » des terres ne fonctionnent pas, les autorités coutumières pratiquent une ordalie sur la terre litigieuse, dont la nature varie selon les sociétés. Lorsque les autorités foncières invoquent ce rituel celui qui se sait en tort ou qui accepte le rapport de force en présence capitule… ou refuse le rituel.

La plupart des conflits fonciers entre agriculteurs qui arrivent à l'administration déconcentrée et à la justice sont ceux dont une des parties refuse l'ordalie[43]. Trois raisons non exclusives sont observables : celui qui porte le conflit à l'administration est dans un coup de force explicite qu'il veut pousser jusqu'au bout pour s'approprier des terres ; celui-ci sait qu'il est dans son droit mais le rapport de force actuel ne lui est pas favorable et les autorités coutumières sont acquises à l'autre partie ; il n'accorde plus de légitimité aux autorités coutumières parce qu'elles contournent elles-mêmes certaines règles coutumières et ne font plus preuve de leur impartialité.

● Le pluralisme institutionnel à l'échelle locale

Historiquement en milieu rural burkinabè, l'État postcolonial et les projets qui mettent en œuvre ses politiques sont des institutions relativement récentes (50 ans) qui font face à des institutions et des structures sociales anciennes et héritées de la colonie. Les systèmes politiques en milieu rural sont ainsi caractérisés par un empilement de plusieurs institutions plus ou moins articulées, plus ou moins en compétition. Ainsi, plusieurs analyses de cas de conflits fonciers en milieu rural burkinabè[44] démontrent que de multiples institutions interviennent dans la régulation de l'accès à la terre. Ce pluralisme institutionnel fait que selon le type d'institution mobilisé, les acteurs peuvent revendiquer des droits contradictoires dont les arbitrages dépendent des rapports de force entre institutions et de la capacité de chaque partie à mobiliser un grand nombre de supporteurs, d'alliés.

La législation foncière et le droit coutumier en cinq périodes

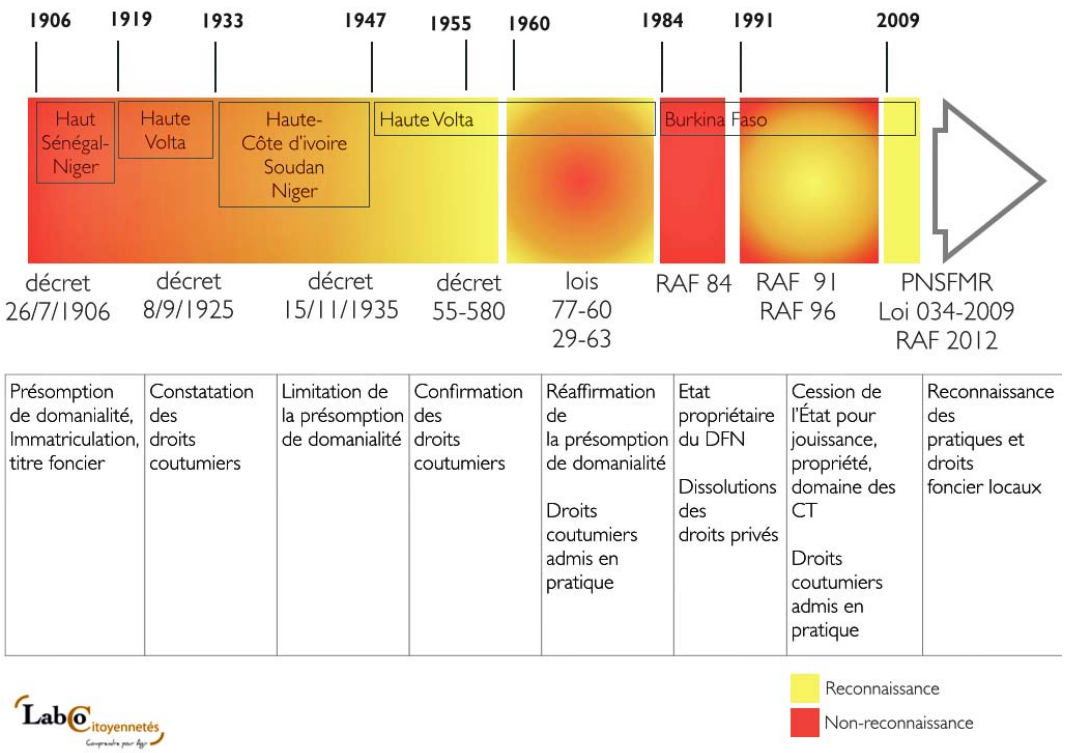
La question de la reconnaissance des droits fonciers locaux est cyclique dans l'histoire institutionnelle du droit foncier au Burkina Faso. Elle s'est construite au terme de cinq périodes principales *(figure 1 page suivante)*. La plus longue est la période coloniale. Durant celle-ci le pouvoir évolue d'une absence de reconnaissance des droits locaux avec l'instauration de la domanialité de l'État, l'immatriculation et le titre foncier en 1906, vers une reconnaissance progressive des droits fonciers locaux selon des régimes fonciers transitoires, qui aboutit à la confirmation des droits coutumiers en 1955. Sur cette longue période nous passons de la négation à la confirmation des droits fonciers coutumiers.

L'État indépendant de Haute-Volta n'a pas appliqué le décret de 1955. En revanche, il a pris des décrets pour confirmer et étendre la domanialité de l'État sur le territoire national. Une situation de

43. Arnaldi di Balme L., Guissou C., Hochet P., 2012a, *Réduire l'incertitude 1. La stabilisation des règles de gestion des ressources pastorales et foncières à Samoroguan (Burkina Faso)*, Étude Récit n° 35, Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.

44. Lund C., 1997, *Les conflits fonciers et le droit étatique, communautaire et local au Burkina Faso*, Dossiers zones arides 70, Édimbourg : IIED. Kuba R., Lentz C. et Somda C. N., 2003, *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*, Paris : Karthala. Zongo M. et Mathieu P., 2000, « Transactions foncières marchandes dans l'Ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation », in Fall A.-S., Gueye C. et Dia I. (eds), « Les interactions rural-urbain : circulation et mobilisation des ressources », *Bulletin de l'Apad* n° 19, LIT, p. 21-32. Hagberg S., 1998, *Between Peace and Justice. Dispute settlement between Karaboro agriculturalists and Fulbe agro-pastoralists in Burkina Faso*, Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis. Arnaldi di Balme L., Benoteau I., Hochet P., Jacob J.-P., Zagré R., 2012b, *Réduire l'incertitude 2. La stabilisation des règles de gestion des ressources pastorales et foncières à Padéma (Burkina Faso)*, Étude Récit n° 36, Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.

FIGURE 1 : **La reconnaissance des droits fonciers locaux selon l'histoire**



D'après Hochet, 2014

flou était donc installée, dans la mesure où les droits locaux étaient confirmés mais sur le terrain ils étaient plutôt « tolérés » face à la réaffirmation de la domanialité de l'État.

En 1984, le régime révolutionnaire sankariste promulgue la RAF et abolit toute forme de droit foncier privé en constituant le territoire national en Domaine foncier national dont l'État était le propriétaire éminent.

Avec la chute de Sankara, les diverses relectures de la RAF placent le droit foncier coutumier dans une situation où il n'est pas reconnu légalement, mais où sa légitimité locale est en pratique admise et prise en compte par l'État. À partir de 1991, nous sommes dans une situation où les droits fonciers locaux ne sont pas légalement reconnus mais sont admis en pratique.

La promulgation de la loi portant régime foncier rural en 2009 marque un retour à la situation de 1955 où les droits fonciers locaux sont en phase d'être reconnus.

Au fil de cette histoire longue, les institutions de l'État colonial puis postcolonial oscillent entre reconnaissance et disqualification légale des droits locaux. Mais sur le plan de la pratique, le divorce entre légalité et légitimité est constant puisque à chaque période l'État n'a pas les moyens de sa politique et de son ancrage local. De ce fait, quel que soit le cadre juridique et institutionnel construit par l'État, la gestion quotidienne des terres est le fait des autorités coutumières et l'exploitation de la terre le fait des exploitations familiales. La réforme foncière actuelle met en place des institutions et des procédures qui à terme doivent permettre de réconcilier légalité et légitimité. Elles constatent les possessions foncières ainsi que les transactions coutumières et elles impliquent les autorités foncières locales dans les structures de sécurisation foncière et de gestion alternative des conflits. Bien que la loi fournisse des moyens juridiques et institutionnels sans précédent pour l'ancrage local de l'État et des collectivités territoriales, la question de la mobilisation pérenne des moyens et des compétences sur l'ensemble du territoire demeure.

LES ENJEUX FONCIERS CONTEMPORAINS

Les facteurs de changement dans les structures foncières

La littérature repère trois types de facteurs dont la combinaison à l'échelle locale influence les structures foncières dans les pays d'Afrique avec un climat sec[45] :

- **les facteurs démographiques et environnementaux** génèrent des pressions sur les ressources et contribuent à la compétition entre acteurs pour y accéder. La majorité du territoire burkinabè est ainsi caractérisée par un taux de dégradation des sols important du fait du climat et d'une concentration de population sur des sols pauvres. Ce qui implique par exemple que dans certaines zones les agriculteurs et les éleveurs sont en compétition pour accéder aux bas fonds ;
- **les facteurs liés à l'action publique** (loi, programmes de développement et politiques publiques) contribuent au pluralisme institutionnel, aux contradictions entre projets de développement et conservation, aux décalages entre frontières administratives et territoires politiques coutumiers, ainsi qu'à de nouvelles opportunités et contraintes pour l'appropriation et l'usage des ressources. Au Burkina Faso, la faiblesse de l'État rend l'achèvement local des politiques publiques problématique *(Ouattara, 2010)* et contribue à créer des situations de « transition permanente » et d'empilement de normes et d'institutions favorables aux opportunismes ainsi qu'aux coups de force ;
- **les facteurs politiques et économiques** (stratégies identitaires, marchandisation de l'agriculture, développement du marché foncier) qui accroissent les inégalités dans les possibilités d'accès et les capacités d'exploitation. En particulier, au Burkina Faso la multiplication des modes d'exploitation des ressources (agriculture, élevage, maraîchage, exploitation minière, conservation, etc.) implique inévitablement des dynamiques de division de la terre qui produisent des exclusions et des inégalités nouvelles.

Ces différents facteurs se combinent localement pour produire du changement social au travers de l'augmentation de la compétition sur les ressources, du pluralisme normatif, de l'accroissement des inégalités sociales et de la création d'opportunismes nouveaux. Ils contribuent ainsi à constituer localement l'accès à la terre et aux ressources en un enjeu qui, selon les situations, peut déboucher sur des tensions et éventuellement sur des conflits. Les zones dans lesquelles ces facteurs sont importants et sont combinés peuvent être considérées comme des zones sensibles à propos de l'accès à la terre.

TABLEAU 2 : **Les facteurs d'évolution du foncier au Burkina Faso[46]**

Population/environnement	Action publique	Dynamiques économiques
Dégradation des sols	Aires classées et protégées	Intérêt minier
Taux d'immigration interne	Périmètres irrigués, zones aménagées	Coton
Démographie	Zones pastorales	Présence de cheptel important
	Pôles de croissance	Agrobusiness

Source : Hochet, Sawadogo et Sanou, 2014, Mission d'assistance technique pour un état des lieux de l'application de la loi 034-2009 du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso*, Ouagadougou : DGFOMR/MASA.*

45. Le Meur P.-Y., Hochet P., Shem M. et Touré O., 2006, *Conflict over Access to Land and Water Resources within Sub-Saharan Dry Lands. Underlying factors, conflict dynamics and settlement processes*, Rome : FAO/Lead report. Le Meur P.-Y. et Hochet P., 2010, « Property relations by other means: conflict over dryland resources in Benin and Mali », in Hagmann T. et Ifejika-Speranza C. (eds.), *New avenues for pastoral development in Sub-Saharan Africa*, European Journal of Development Research 22, p. 643-649.

46. Parmi les onze facteurs repérés au Burkina Faso, deux n'ont pu être documentés : on ne dispose pas de chiffres précis sur l'immigration interne et l'agrobusiness. Le *Recensement général de la population et de l'habitat* de 2006 ne produit que des données sur l'« émigration », tandis que l'agrobusiness est pour le moment un phénomène trop nouveau et circonscrit pour faire l'objet de statistiques claires et robustes.

Démographie : un basculement rural/urbain prévu en 2050

La population du Burkina Faso a un taux de croissance de la population intercensitaire élevé (3,1 %). En effet, la chute de la mortalité (+14 ans d'espérance de vie en 30 ans) et le maintien d'une natalité forte (6,2 enfants par femme) ont contribué à multiplier la population du pays par 3 en 46 ans (1960-2006). Pour rappel, en 2014 la population burkinabè est estimée à 18,4 millions d'habitants.

La population urbaine a un taux de croissance (7,11 %) trois fois plus élevé que la population rurale (2,21 %), si bien que la part de la population rurale est passée de 93 % de la population totale en 1975 à 77,7 % en 2006, tandis que la population urbaine a été multipliée par 3,6 sur la même période. L'accroissement de la population urbaine s'est fait, d'une part, sur la base de l'exode rural, et d'autre part, au bénéfice des villes secondaires. Mais la baisse tendancielle de la part de la population rurale ne doit pas masquer que cette population a aussi augmenté dans l'absolu : elle est passée de 5,27 millions en 1975 à 10,83 millions de personnes en 2006, soit une multiplication par deux en 31 ans.

Les projections démographiques tablent sur une population totale entre 37,8 et 56,5 millions en 2050. Cet horizon correspondrait à une période de basculement du rapport entre ruraux et urbains : 57 % de la population devrait être urbaine. En effet, la multiplication par deux de la population rurale est accompagnée de la multiplication par dix de la population urbaine, en scénario haut, et l'augmentation de moitié de la population rurale est associée à la multiplication par sept des urbains, en scénario bas[47].

Quel que soit le scénario opératoire, l'approvisionnement des villes par les campagnes devient une question centrale au Burkina Faso.

Une dégradation continue des sols

La question de la dégradation des sols et de l'environnement est configurée au Burkina Faso par la combinaison de l'accroissement de la population, du développement de l'agriculture, qu'il soit intensif ou extensif, et du climat majoritairement sahélien où l'érosion naturelle des sols par la sécheresse, le vent et les pluies de l'hivernage est importante.

Selon les données de la FAO, la surface totale de terres agricoles[48] du Burkina Faso est passée de 81 390 km^2 en 1975 à 112 600 km^2 en 2007, soit une augmentation de 40 % en 32 ans. Cette extension des terres agricoles s'est faite au détriment du couvert végétal (savanes, forêts). Les données de la Base de données de l'occupation des terres (BDOT) montrent une corrélation entre l'augmentation des terres cultivées entre 1992 et 2002 (+10 575 km^2) et la diminution des forêts (-210 km^2) et des savanes (-9 312 km^2).

La cartographie récente de la dégradation des sols par Agrymeth[49] montre que les régions de toute la moitié nord du pays ont le taux de sols dégradés le plus important du Burkina Faso.

Des dynamiques économiques importantes qui accentuent la pression sur la terre

- En 2013, les exportations d'or sont assurées par sept mines industrielles avec environ 4 000 employés nationaux tandis que dans le même temps 600 sites d'orpaillage, dont 241 enregistrés officiellement, font vivre 1 million de personnes, et que 625 permis d'exploration ont été délivrés[50]. Les zones qui ont le plus grand intérêt minier sont le Nord du pays (Sahel, Centre-Nord avec un débordement vers le nord et l'est), et l'extrême Sud (Cascades avec un débordement vers les Hauts-Bassins et le Sud-Ouest). Les relations avec les orpailleurs, les processus de compensation

47. Guengant J.-P., Lankoande M., Tapsoba E., Zanou B., 2009, *Op. cit.*

48. Nous prenons ici les chiffres globaux relatifs aux terres agricoles incluant terres cultivées, pâturages, plantations. La distinction faite par les données entre pâturages et terres cultivées n'a pas de sens en contexte ouest-africain pour deux raisons. D'une part, les systèmes agraires reposent encore largement sur la jachère si bien que des terres qui apparaissent comme non cultivées en photo satellite sont dans les faits intégrées dans le système cultural des exploitations. D'autre part, les activités pastorales et agricoles se superposent dans le temps puisqu'en contre-saison les champs sont utilisés pour le pacage des animaux.

49. Centre technique du Comité permanent inter-État de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (Cilss) qui centralise les bases de données des pays du Sahel sur l'agriculture, le climat, les sols, l'hydrologie, etc.

50. Arnaldi di Balme L. et Lanzano C., 2013, « 'Entrepreneurs de la frontière' : le rôle des comptoirs privés dans les sites d'extraction artisanales de l'or au Burkina Faso », *Politique africaine* 131(3), p. 27-49.

foncière et de réinstallation des familles déplacées ainsi que la régulation de l'accès à l'eau sont les enjeux structurant au niveau local[51].

- Encadré par les sociétés cotonnières depuis les années 1950, le coton est actuellement la deuxième exportation du Burkina Faso après l'or. Le marché du coton est composé de trois sociétés : la Sofitex, basée à l'ouest, Faso Coton, basé au centre, et la Socoma basée à l'est. Après une baisse de la production de coton de 2007 et 2012, on constate un retour à la situation d'avant 2007. L'Ouest du pays (Boucle du Mouhoun, Hauts-Bassins, Cascades) concentre environ 80 % de la production nationale en 2013. Cependant, un front pionnier coton est en train de se constituer dans l'Est du pays (régions de l'Est et du Centre-Est). Historiquement l'exploitation du coton a un impact déterminant sur les structures foncières. Elle contribue à l'abandon des petits champs de case en culture intensive au profit des grands champs de brousse en culture extensive. Elle contribue aussi à redéfinir les relations entre agriculteurs et éleveurs puisque les grands cotonniers, qui investissent dans le bétail pour l'épargne et comme moyen de production, entrent dans la compétition entre éleveurs. Enfin, l'exploitation du coton nécessite une grande quantité de main-d'œuvre qui crée des inégalités entre les familles selon leur nombre d'actifs et leur capacité à recourir au salariat saisonnier[52].
- Comme en témoigne la forte présence de zones pastorales et la loi d'orientation pastorale[53], l'élevage est central dans la stratégie de développement du Burkina Faso. C'est aussi une activité importante dans les exploitations familiales. D'une part, plusieurs groupes sociaux ont fait de l'élevage leur spécialité économique notamment dans l'arc qui va du nord à l'est du pays. D'autre part, le développement important du coton dans l'Ouest du pays a contribué au développement conjoint du bétail d'attelage et de thésaurisation au sein des exploitations cotonnières. Les plus gros effectifs de cheptel sont dans les régions Hauts-Bassins, Boucle du Mouhoun à l'ouest et dans la région de l'Est. L'arc nord, centre-nord, Sahel fait le lien entre les deux pôles avec une présence moyenne de cheptel.

Des aménagements de l'État

- Les aménagements agricoles de l'État concernent principalement les vallées, les bas-fonds et les barrages avec périmètres irrigués. Les sept principaux aménagements sont le périmètre sucrier de la Société sucrière de la Comoé (Sosuco), le périmètre de Bagré (Centre-Est), les terres aménagées par l'Aménagement des vallées de la Volta (AVV, Plateau central, Centre-Sud, Sud-Ouest), la vallée du Sourou (Boucle du Mouhoun), la vallée du Kou (Hauts-Bassins). La construction en cours du barrage de Samandéni (Hauts-Bassins, Boucle du Mouhoun) débouchera sur un chapelet de périmètres irrigués. Jusqu'ici et contrairement aux textes en vigueur, les agences de gestion des périmètres irrigués ne délivrent pas de titre aux exploitants mais les inscrivent sur un registre d'exploitation. Par ailleurs, la plupart de ces aménagements ne sont pas immatriculés. Ils posent donc la question du rapport juridique de l'État avec les communautés locales et avec les exploitants à propos des terres aménagées. Seul l'aménagement des AVV a bénéficié d'une opération pilote de sécurisation foncière OPSF et a délivré des titres de jouissance aux exploitants. Une opération est actuellement en cours dans la vallée du Sourou (Boucle du Mouhoun).
- Au Burkina Faso il y a des aires protégées dans toutes les régions. Leur surface varie cependant d'une région à l'autre (de 1 296 ha dans le Nord à 1 900 000 ha dans le Sahel). Après le Sahel, les régions ayant les plus grandes superficies d'aires protégées sont l'Est et le Centre-Est avec le complexe de parcs W-Arli-Pendjari. Par ailleurs, depuis 1972 le Burkina Faso s'est lancé dans une politique d'aménagement pastoral afin de sécuriser son cheptel bovin. Le pays compte 27 zones pastorales dont une dizaine est effective (arrêté de délimitation, cahier des charges, plan de gestion, bornage). Les plus grandes surfaces de zones pastorales sont concentrées à l'Ouest (Hauts-Bassins, Boucle du Mouhoun), au centre-sud, à l'est et dans le Sahel. La plus grande zone

51. Kevane M., Arnaldi di Balme L., Hochet P., 2011, *Mining, transparency, and civil society in Burkina Faso*, Ouagadougou/Santa Clara : Laboratoire Citoyennetés/Santa Clara University. Arnaldi L., Hochet P., Kevane M., 2011, *Local Issues in Mining Communities in Burkina Faso*, Ouagadougou/Santa Clara : Laboratoire Citoyennetés/Santa Clara University.

52. Voir par exemple : Savonnet G., 1986, « Évolution des pratiques foncières dans le Bwamu méridional », in Crousse B., Lebris E. et Leroy E. (eds), *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Paris : Karthala, p. 265-280.

53. Loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme.

est dans les Hauts-Bassins (Samoroguan, 124 000 hectares), tandis que le Centre-Sud accueille le plus grand nombre de zones (6).

La mise en place d'aires protégées et de zones pastorales est confrontée au respect de leurs limites. De façon générale, les agriculteurs considèrent que le droit foncier s'acquière et se défend au moyen d'investissements agricoles et rituels réguliers. Or, la plupart du temps les éleveurs s'installent dans les zones pastorales pour en faire un terroir d'attache depuis lequel ils organisent la transhumance. De ce fait, les zones pastorales sont rarement utilisées en tant que telles et sont faiblement mises en valeur d'un point de vue pastoral. Ce qui incite les agriculteurs à reconquérir les terres des zones pastorales[54].

Des zones socio-foncières diversifiées

Le territoire burkinabè est composé de zones agro-écologiques contrastées allant des dunes de sable de l'extrême Nord du pays aux forêts soudaniennes de l'extrême Sud, entre lesquelles domine une zone sahélienne à la pluviométrie aléatoire et aux sols peu fertiles. Cette variété agro-écologique est accompagnée d'une grande variété de sociétés locales aux structures foncières originales.

C'est paradoxalement la zone climatique sahélienne qui accueille les densités de population les plus fortes, du fait de l'installation d'une société fortement structurée sur le plan politique : la société *moaaga* [pl. *moose*]. Cette contradiction est régulée par le recours à la migration dans des zones plus fertiles et peu peuplées. C'est ainsi que les relations sociopolitiques à propos de la terre et des ressources qu'elle porte sont fortement structurées par la dynamique historique de frontière agraire interne que nous avons vue.

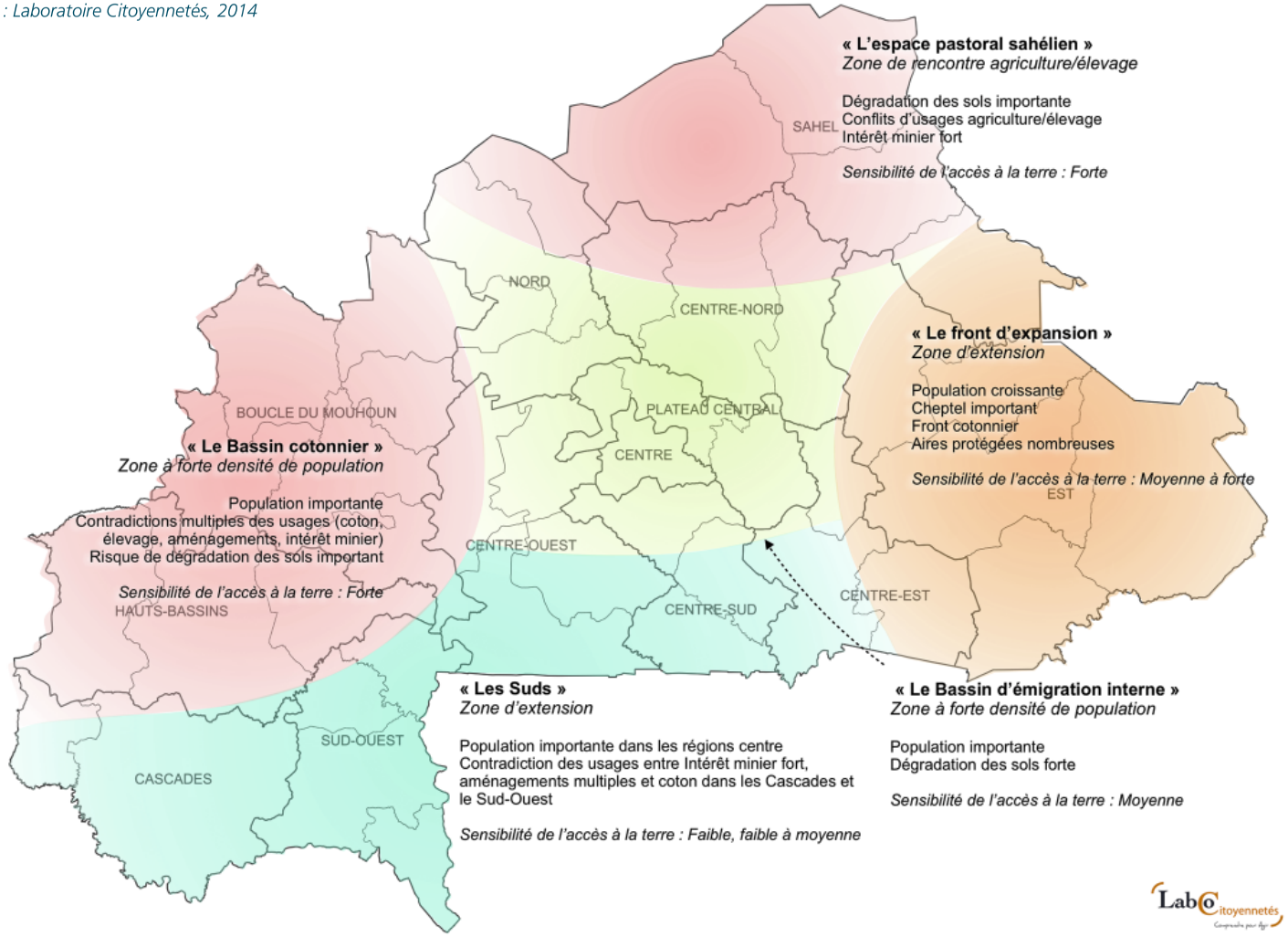
Dans le contexte burkinabè d'accroissement rapide de la population et de dégradation des sols et des ressources, l'exploitation du coton, l'élevage, les aménagements de l'État et, récemment, l'exploitation minière sont les principaux facteurs qui contribuent à constituer l'accès à la terre comme un enjeu sociopolitique local. Nous avons ainsi repéré cinq zones socio-foncières indicatives *(carte 3 page suivante)* : « l'espace pastoral sahélien », le « bassin d'émigration interne », le « bassin cotonnier », le « front d'expansion », « les Suds ».

- Les zones les plus sensibles en matière d'accès à la terre sont : « l'espace pastoral sahélien » compte tenu de la forte compétition entre agriculteurs et éleveurs pour l'accès à l'eau et leurs usages concurrents d'un espace peu fertile ; et *a contrario* le « bassin cotonnier » qui attire tous les investissements dans l'exploitation de la terre et des ressources ainsi que des densités de population élevées. C'est dans cette dernière zone que s'est développée la frontière agraire interne burkinabè des années 1960.
- Les populations du « bassin d'émigration interne » régulent la contradiction entre forte densité de population et faible fertilité des sols ainsi que les contradictions sociales internes qui y sont associées par la migration dans le « bassin cotonnier » et les zones d'extension à l'est et au sud du pays. Ce sont les populations de cette zone qui ont fortement alimenté la frontière agraire interne du pays. L'accès à la terre y est donc un enjeu intrafamilial important mais régulé.
- L'Est du Burkina Faso est une zone que nous avons qualifiée de « front d'expansion ». Nous y constatons en effet un taux d'accroissement de la population élevé, la mise en place d'un front cotonnier et des pratiques extensives de l'élevage sur un territoire fortement structuré par les aménagements de l'État (zones pastorales, aires protégées, périmètres irrigués) et dont le sous-sol a un intérêt minier important. Dans cette situation, l'accès à la terre est un enjeu moyen à fort.
- Enfin, les « Suds » constituent une zone hétérogène où l'accès à la terre n'est pas encore un enjeu structurant, et qui sert pour le moment de « soupape » aux populations du centre du pays et du bassin cotonnier.

54. Nelen J., Traoré N. et Ouattara M., 2004, *De la colonisation du vide à la concertation sur le plein : réglementation de l'exploitation d'une zone pastorale à Samorogouan, Burkina Faso*, Drylands Issue Paper, Dossier n° 129, Édimbourg : IIED. Hochet P. et Guissou C., 2010, *Une politique d'adaptation climatique inachevée mais persistante. Le cas de la zone pastorale du Ceziet de Samorogouan (Burkina Faso)*, Sustentabilidad Em Debate 1 (2), p. 61-78.

CARTE 3 : **Cinq zones foncières indicatives au Burkina Faso**

Réalisation : Laboratoire Citoyennetés, 2014



LA RÉFORME FONCIÈRE EN COURS

Ses fondements

Au regard des difficultés d'application de la RAF de 1996 *(chapitre 1)* et de la diversité des dynamiques qui structurent le foncier dans le pays *(chapitre 2)*, des agents de l'État, des hommes politiques et des experts ont défendu le besoin d'une réforme foncière rurale fondée sur la sécurisation des droits fonciers locaux. Les premières réflexions ont germé en 1998 au ministère en charge de l'Agriculture. Elles ont été institutionnalisées sous la forme d'un Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR) en 2002, qui a assuré le suivi d'opérations pilotes de sécurisation foncière (OPSF) dès 2003. Ce comité a conduit l'élaboration de la réforme foncière rurale en plusieurs étapes :

- en 2004, la définition de la méthodologie d'élaboration d'une politique de sécurisation foncière ;
- de 2005 à 2007, l'élaboration de la politique sur la base des résultats des OPSF et de forums régionaux et nationaux ;
- en septembre 2007 la promulgation de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) ;
- en 2008, la mise en place du Conseil national de sécurisation foncière en milieu rural (Cona-SFR) ;
- puis en 2009 et 2012, la promulgation de loi n° 034-2009 portant régime foncier rural, puis de la loi n° 034-2012 portant RAF[55] *(Thiéba, 2010 ; Jacob, 2013)*.

Des expériences de sécurisation foncière (1999-2009)

Sont habituellement recensés trois opérations pilotes de sécurisation foncière (OPSF) majeures et neuf projets qui, sous une forme ou une autre, ont expérimenté la prise en charge de la sécurité foncière en milieu rural *(tableau 3)*[56].

TABLEAU 3 : **Les principaux projets fonciers et opérations de sécurisation foncière du Burkina Faso (2000-2009)**

OPSF majeures	Projets avec une composante sur le foncier
Plan foncier rural du Ganzourgou (PFR)	Projet de développement rural durable (PDRD) dans le Passoré
OPSF du Programme national de gestion des terroirs 2 (PNGT2)	Appui au Réseau de communication sur le pastoralisme (Arecopa) dans la région est
OPSF projet de développement local de l'Ouest (PDL/O)	Programme de gestion participative des ressources naturelles et de la faune (Geprenaf, site de Diéfoula)
	Projet de développement intégré/Zoundwéogo (PDI/Z)
	Projet de gestion des ressources naturelles du Bazéga (PGRN/B)
	Projet de développement intégré du Sanguié et du Boulkiémdé (PDI/Sab)
	Projet de développement rural du Sud-Ouest (PDSO)
	Programme Sahel Burkinabè (PSB)

Source : Hochet, Sawadogo et Sanou, 2014, Op. cit.

55. Thiéba D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, Paris : Comité technique « Foncier & développement », AFD-MAEE. Jacob J.-P., 2013, « Suis-je le gardien de mon frère ? L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009 », *Les cahiers du pôle foncier* n° 4/2013, Montpellier : Pôle Foncier.

56. Bary *et al.*, 2005, *Op. cit.* DGFOMR, 2012, *Plan d'action de mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural*, Rapport définitif juillet 2012, Ouagadougou : MAHRH/DGFOMR, BGB/Méridien.

Nous retiendrons que parmi ces opérations pilotes, seuls les documents délivrés par le Plan foncier rural (PFR) du Ganzourgou ont été reconnus légalement[57]. Cependant au cours de leur mise en œuvre, chacune de ces OPSF a alimenté les réflexions du CNSFMR. Le PFR et l'OPSF du PDL/O ont abordé la question de la formalisation des droits et des transactions. Le premier a développé une procédure de constatation des droits fonciers au moyen d'un PV de constatation. La seconde a développé des activités pour sécuriser les prêts de terre, notamment entre autochtones et immigrants, mais aussi une procédure de constatation de droits fonciers permanents (PV de possession foncière). Également, l'ensemble des projets de délimitation et de gestion des terroirs et des ressources naturelles (OPSF PNGT2, Arecoppa, PDI/Z, PGRN/B, etc.) ont alimenté la question des conventions locales comme outil de gestion des ressources naturelles communes. Enfin, les projets Arecoppa et PDI/SaB ont contribué à la réflexion sur la mise en place d'instances locales composées d'autorités coutumières et d'usagers des ressources du terroir.

En dehors du PFR, ces différentes expérimentations ont eu en commun le problème de la validité juridique de leurs outils de sécurisation des droits fonciers.

Une politique « négociée »

Entre 2005 et 2007, huit ateliers catégoriels (avec les organisations paysannes, les entrepreneurs, les femmes, l'administration, les chefs coutumiers, les services techniques, les maires), quatre ateliers régionaux se sont tenus ainsi qu'un atelier national pour mettre en débat l'avant-projet de politique[58].

Il ressort qu'au fil de ces concertations « les acteurs ont la possibilité de s'exprimer, mais ils ne disposent pas du pouvoir d'organiser convenablement leur contribution, ni de s'assurer que leurs opinions seront effectivement retenues »[59]. En particulier, les membres de ces concertations ne semblent pas avoir eu l'occasion d'exprimer leurs doutes quant à l'opportunité de formaliser les droits fonciers coutumiers par le titre plutôt que, par exemple, simplement les confirmer par la loi[60].

Au cours du forum national de mai 2007 qui clôt la concertation, plusieurs enjeux sont rappelés. Deux seront pris en compte par la loi qui est rédigée en parallèle.

D'une part, les chefs coutumiers réclament un rôle précis dans les structures locales de sécurisation foncière alors que les autres acteurs souhaitent leur réserver un rôle consultatif. Au final, les coutumiers président les CFV et les CCFV[61].

D'autre part, les organisations paysannes insistent sur la limitation de l'accès à la terre des investisseurs au bénéfice des exploitations familiales, alors que l'opinion est plutôt favorable à l'agrobusiness. Au final, la taxe de délivrance de l'APFR est plus faible sur les APFR collectives et plus élevée sur les APFR par suite de cession[62], tandis que la superficie des cessions est fortement réglementée[63].

À l'issue des concertations, la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural consacre les orientations et les axes stratégiques suivants *(tableau 4 page suivante)*.

57. Décret n° 2010-401/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ du 29 juillet 2010 portant désignation du Plan foncier rural du Ganzourgou (PFR/G) comme opération pilote de sécurisation foncière rurale.

58. Thiéba D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, Paris : Comité technique « Foncier & développement », AFD-MAEE. Jacob J.-P., 2013, « Suis-je le gardien de mon frère ? L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009 », *Les cahiers du pôle foncier* n° 4/2013, Montpellier : Pôle Foncier.

59. Thiéba D., 2010, *Op. cit.* 74.

60. Voir par exemple le Code rural du Niger ou le décret n° 1955-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF.

61. Décret n° 2012-263 du 3 avril 2012, *Op. cit*. Décret n° 2010-404 du 29 juillet 2010, *Op. cit*.

62. Décret n° 2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS du 31 décembre 2012 portant fixation de la taxe pour délivrance de l'attestation de possession foncière.

63. Décret n° 2010-403/PRES/PM/MAHRH/MRA/ MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010 portant conditions particulières applicables aux cessions de possessions foncières rurales.

TABLEAU 4 : **Orientations et axes stratégiques de la PNSFMR**

Orientations	Axes stratégiques
Reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles.	Reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux.
	Reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources communes de leur terroir.
	Reconnaître les droits fonciers de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers.
	Assurer la sécurisation foncière des « nouveaux acteurs » et du privé.
Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base.	Renforcer la participation effective des institutions locales à la gestion foncière.
	Impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale.
Clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits.	Clarifier les règles locales de gestion foncière rurale.
	Promouvoir de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et intervillageoises légitimes.
	Reconnaître les prérogatives des institutions villageoises et intervillageoises dans le règlement alternatif des conflits fonciers.
	Renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers.
Améliorer la gestion de l'espace rural.	Clarifier et définir les types de domaine foncier.
	Délimiter les terres relevant du domaine foncier de l'État et élaborer de manière participative des plans et schémas d'aménagement locaux.
	Mettre en œuvre des mesures spécifiques d'amélioration de la gestion des périmètres aménagés.
	Améliorer la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles.
	Mesures spécifiques relatives aux espaces pastoraux.
Mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural.	Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base.
	Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau intermédiaire.
	Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau central.
Renforcer les capacités des services de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.	Renforcer l'efficacité des services techniques de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile.
	Promouvoir et renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation indépendantes en matière de sécurisation foncière.

Source : Décret n° 2007-610 du 4 octobre 2007 portant PNSFMR

La loi portant régime foncier rural

Afin d'opérationnaliser la PNSFMR sur les plans juridique et institutionnel, la loi portant régime foncier rural au Burkina Faso a été promulguée en juin 2009[64].

- **Sur le plan juridique :** « Cette loi consacre la distinction des domaines en prévoyant un espace rural de l'État, un espace rural des collectivités territoriales et un patrimoine foncier rural des particuliers. Elle reconnaît les droits légitimes des populations rurales à détenir légalement les terres qu'elles exploitent depuis longtemps. Elle crée la possession foncière rurale qui est définie comme '*le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes fonciers ruraux*'. Le titre qui consacre cette possession est l'attestation de possession foncière rurale (APFR). Elle reconnaît les us et coutumes fonciers et prévoit les chartes foncières locales comme un mécanisme de gestion du foncier rural qui répertorient les pratiques et coutumes foncières locales.[65] »
- **Sur le plan institutionnel :** « Elle met en place des Services fonciers ruraux (SFR) au niveau des communes rurales (bureaux domaniaux dans les communes urbaines), des Commissions foncières villageoises (CFV) et des Commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV) au niveau des villages. La CFV est arrimée au CVD. Au niveau central, elle crée un organisme public chargé de l'aménagement, de la gestion des terres rurales de l'État ainsi qu'un fonds et un cadre de concertation national pour la sécurisation foncière en milieu rural.[66] »

État des lieux juridique et institutionnel en matière de foncier

Une politique et une loi foncières rurales à caractère transversal

La PNSFMR et la loi foncière rurale interviennent dans un cadre juridique et institutionnel relatif au foncier rural (domaines et cadastre, aménagement du territoire, agriculture et élevage, ressources naturelles) et à huit autres domaines qui concourent à leur application :

- la **décentralisation** et la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales. La loi est effectivement mise en œuvre localement par les services fonciers ruraux et les bureaux domaniaux des communes ;
- la **déconcentration**, au travers de la coordination et de la supervision des services déconcentrés de différents ministères impliqués soit directement dans la mise en œuvre de la loi, soit y concourant ;
- la **fonction publique** (formation et recrutement). La loi créant des services fonciers ruraux et des bureaux domaniaux composés de trois agents (domanial, topographe, communication) dans les 351 communes du Burkina Faso, deux alternatives existent. L'État peut mettre à disposition des communes des agents de la fonction publique domaniaux et/ou topographes. Dans ce cas c'est le ministère en charge de la Fonction publique qui est concerné. Les agents peuvent aussi relever de la fonction publique territoriale, c'est alors le ministère en charge de la Décentralisation qui est concerné ;
- la **Justice**, puisque par principe la justice traite le contentieux foncier. Par ailleurs, les dates et le nombre de pages des registres fonciers créés par la loi doivent être authentifiés, tandis que les agents domaniaux et topographes doivent être investis avec une prestation de serment ;
- l'**État civil**. La loi prévoyant dans les procédures de délivrance des actes des copies légalisées de la pièce d'identité (décret n° 2010-402, art. 4) des demandeurs et de leurs témoins. Cela implique que les demandeurs et leurs témoins soient en possession de leurs actes d'État civil pour établir leur CNIB ;
- l'**urbanisme** car la loi est mise en œuvre aussi bien dans les communes urbaines que les communes rurales et qu'elle prévoit des systèmes d'information foncière (Sif) dans les communes ;

64. Loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso.

65. DGFOMR 2012, *Plan d'action de mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural*, Rapport définitif juillet 2012, Ouagadougou : MAHRH/DGFOMR, BGB/Méridien : 10.

66. *Ibid.* : 11.

© Peter Hochet

- les **infrastructures** dans la mesure où il est prévu l'installation de bornes géodésiques permettant le géoréférencement des terres faisant l'objet d'une attestation de possession foncière rurale ;
- la **fiscalité** puisque les actes délivrés sont associés à des faits générateurs de recette pour les communes.

Le cadre juridique et institutionnel

La loi n° 034-2009 intervient dans un cadre juridique relatif au foncier rural composé de six textes essentiels :

- la loi n° 005/97/ADP du 30 janvier 1997 portant Code de l'environnement ;
- la loi n° 003/2011/AN du 28 avril 2011 portant Code forestier au Burkina Faso ;
- la loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;
- la loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme ;
- la loi n° 031-2003/AN du 8 mai 2003 portant Code minier ;
- la loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

L'application de la loi n° 034-2009 s'inscrit par ailleurs dans les dispositions de :

- la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 017-2006/AN du 18 mai 2006 portant Code de l'urbanisme et de la construction.

Selon le décret portant attributions des membres du Gouvernement[67], le ministère en charge de l'Agriculture est responsable de la mise en œuvre de la politique et de la loi foncières rurales et du contrôle de l'application de la réglementation foncière rurale. Sous sa responsabilité, les ministères qui ont des attributions relatives à l'application de la loi sont le ministère en charge de l'Élevage, le ministère en charge de l'Environnement, le ministère en charge de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, le ministère en charge de l'Économie et des Finances.

67. Décret n° 2013-104/PRES/PM/SGGCM du 7 mars 2013 portant attributions des membres du Gouvernement.

Toujours selon le même décret, un ensemble de ministères a des attributions qui concourent à l'application de la loi foncière rurale. Il s'agit du ministère en charge de la Justice, du ministère en charge de l'Intérieur, du ministère en charge de la Fonction publique, du ministère en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme, du ministère en charge des Infrastructures.

L'application de la loi n° 034-2009 suppose donc la coordination de l'action publique de dix ministères. Outre les ministères et leurs services déconcentrés, les collectivités territoriales, notamment les communes, et les CVD ont des attributions relatives au foncier rural.

C'est dans ce cadre institutionnel que la loi n° 34-2009 crée des institutions au niveau national et donne mandat à des services centraux et intermédiaires. Elle crée notamment un organisme en charge de la gestion des terres rurales de l'État (l'Agence nationale des terres rurales), ainsi qu'un fonds national de sécurisation foncière. Le décret n° 2008-704 crée par ailleurs le Comité national de sécurisation foncière rurale (Cona-SFR) qui est l'instance interministérielle de suivi de l'application de la PNSFMR et de la loi portant régime foncier rural.

La loi a aussi créé des structures locales de sécurisation foncière qui s'insèrent dans la décentralisation. Au niveau communal elle crée le service foncier rural/bureau domanial[68], la Commission foncière villageoise au niveau de chaque CVD[69], et la Commission de conciliation foncière villageoise[70].

Les actes et des instruments

Au Burkina Faso, les droits réels immobiliers ainsi que les titres d'occupation sont réglementés par la loi n° 034-2012 portant RAF et ses décrets d'application.

Les droits réels immobiliers sont au nombre de 11[71]. Les titres d'occupation qui les attestent sont répartis en titres de propriété ou « titres fonciers » obtenus par immatriculation, et en titres de jouissance. Parmi les titres de jouissance, la loi n° 034-2012 distingue huit titres différents dont l'attestation de possession foncière rurale (APFR) créée par la loi n° 034-2009.

Outre l'APFR, la loi n° 034-2009 crée des actes relatifs aux transactions foncières rurales (l'accord de prêt de terres rurales, l'autorisation de mise en valeur temporaire de terres rurales, le bail à ferme, l'acte de cession de terres rurales).

La loi n° 034-2009 crée aussi des chartes foncières locales qui selon son article 13 doivent déterminer les règles relatives :

- « au respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale ;
- au respect et à la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés ;
- à l'identification et à la préservation des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune ainsi qu'aux modalités de leur accès équitable et gestion participative ;
- aux prêts de terres rurales, notamment la durée du prêt, les contreparties éventuelles y relatives, les conditions de son renouvellement, la durée de la cessation d'exploitation de terres rurales pouvant entraîner la cessation du prêt, les motifs de résiliation du prêt de terre par le prêteur et les conditions de reprise par lui de sa terre ainsi que la durée du préavis à observer par le prêteur dans l'exercice de son droit de reprise ; les conditions dans lesquelles des héritiers peuvent poursuivre le prêt de terre contracté par leur auteur conformément au code des personnes et de la famille ;
- aux types d'actions positives à initier au niveau local en faveur des groupes vulnérables, notamment les femmes, les pasteurs et les jeunes ;

68. Décret n° 2010-404/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière.

69. *Ibid*.

70. Décret n° 2012-263/PRES/PM/MATDS/MJ/MAH//MRA/MEDD/MEF du 3 avril 2012 portant distribution, composition, organisation et fonctionnement de la Commission de conciliation foncière villageoise.

71. La propriété, le droit de superficie, l'usufruit, l'emphytéose ou bail de longue durée, les droits d'usage, le droit d'habitation, les servitudes ou services fonciers, l'antichrèse ou le nantissement immobilier, les privilèges, les hypothèques, la possession foncière rurale.

- aux instances locales chargées de la prévention et de la gestion alternative des conflits fonciers ruraux et à la procédure applicable devant elles[72]. »

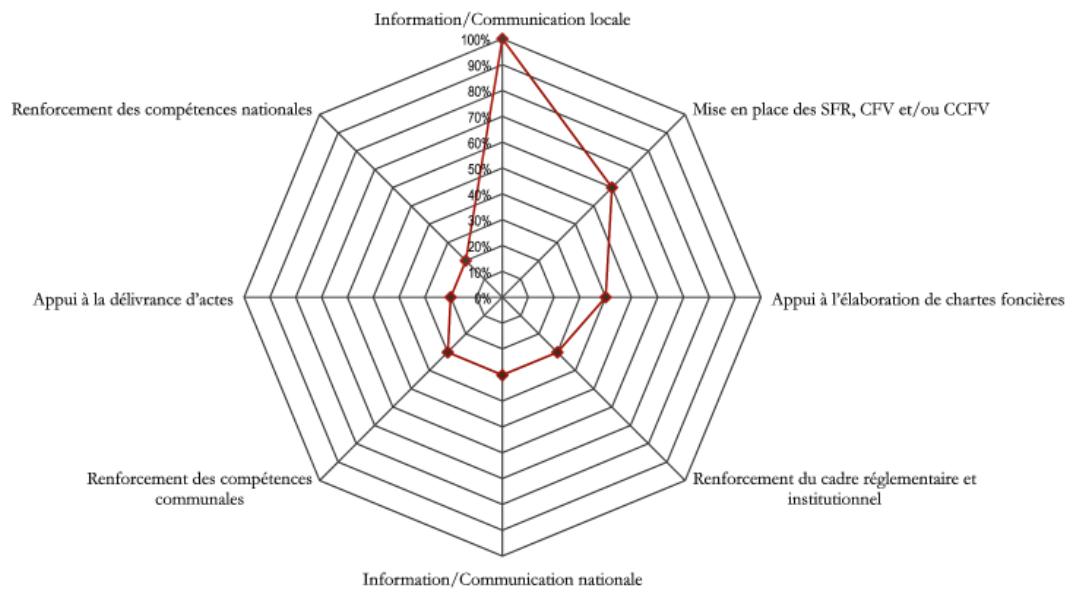
L'ensemble de ces actes et outils est consigné dans un registre foncier rural composé : du registre des chartes foncières, du registre des possessions foncières, du registre des transactions foncières et du registre des conciliations foncières.

Le dispositif d'application : les programmes de soutien à la réforme[73]

Nous avons recensé dix projets ayant appliqué des dimensions de la loi n° 034-2009[74]. Six sont subventionnés, tandis que trois sont des projets ONG. Seul le programme « Sécurisation foncière en milieu rural » est sur fonds propres de l'État. Trois de ces projets sont dédiés à l'application de la loi, tandis que sept sont des projets de développement rural qui intègrent des activités de sécurisation foncière dans leurs différentes composantes. Parmi ces derniers, la sécurisation est soit un moyen de mise en œuvre d'activités d'investissement agricole, soit une activité d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, ou une activité de gestion concertée des ressources naturelles.

En rapportant le nombre d'activités des projets étudiés aux différentes dimensions de l'application de la loi n° 034-2009, nous obtenons le diagramme de Kiviat suivant.

FIGURE 2 : **Configuration de l'application des différentes dimensions de la loi n° 034-2009 par dix projets**



D'après Hochet, Sawadogo et Sanou, 2014, Op. cit.

72. Sur l'outil charte foncière, voir Sanou S. et Hochet P., 2012, *Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles*, Notes de politique de Negos-GRN n° 15, *http://www.foncier-developpement.fr/vie-des-reseaux/negos-grn*

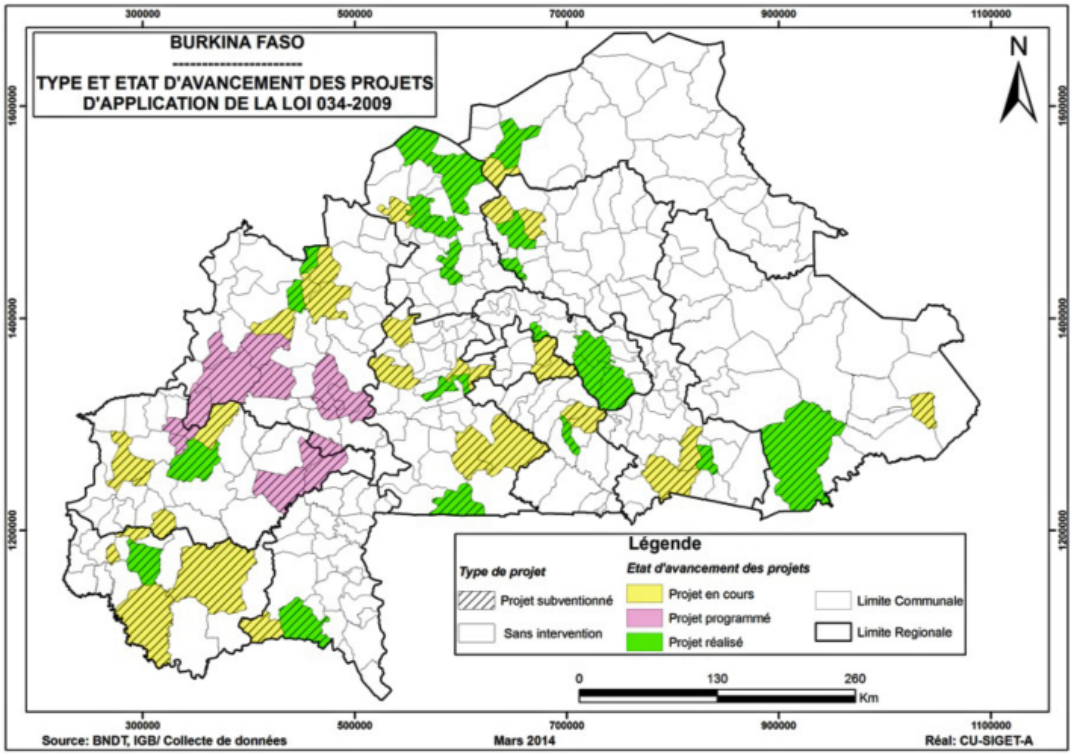
73. Les analyses que nous avons pu tirer des données à notre disposition sont indicatives. D'une part, compte tenu de la difficulté d'obtenir des données immédiates, complètes et détaillées auprès des projets nationaux et de l'absence de protocoles entre les projets ONG et l'État, notre recensement n'est probablement pas exhaustif. D'autre part, compte tenu de la présentation du budget de l'État par objet et de la complexité de certains projets, nous ne pouvons pas toujours faire la part entre les dépenses pour des activités et les dépenses allouées au fonctionnement et au personnel des services, ni obtenir les dépenses annuelles réelles par communes.

74. Le programme propre de l'État « Sécurisation foncière en milieu rural », le PSF MCA-BF, le PDRD, le Pigepe, le PNGT II(2), le Pacof-GRN, le PNGT II(3), Negos-GRN, FertiPartenaires, Sécurisation foncière des femmes de Cassou.

Il ressort que l'information/communication, la mise en place des structures locales de sécurisation foncière et l'élaboration de chartes foncières sont largement favorisées par les projets de développement rural qui intègrent l'application de la loi dans leurs activités. En revanche, la délivrance des actes, le renforcement du cadre juridique et institutionnel national, le renforcement des compétences nationales sont moins pris en charge par les projets. Cela probablement parce que ce ne sont pas des activités qui s'intègrent aisément dans un projet rural mais plus sûrement dans des projets de développement institutionnel ou de réforme de l'État.

Les projets d'application sont plutôt concentrés vers l'ouest du pays. « L'espace pastoral sahélien » et le « Front d'expansion » sont paradoxalement délaissés, ainsi que la région du Sud-Ouest. Se dégage un axe de concentration Nord, Boucle du Mouhoun, Hauts-Bassins, Cascades auquel est greffée la région du Centre-Ouest.

CARTE 4 : **Type et état d'avancement des projets d'application de la loi n° 034-2009 au Burkina Faso**



D'après Hochet, Sawadogo et Sanou, 2014, Op. cit.

État d'application de la réforme foncière[75]

Sur le plan institutionnel

Depuis la promulgation de la loi en 2009, sur les 351 communes que compte le Burkina Faso, 48 communes bénéficient des structures locales de sécurisation foncière de la loi n° 034-2009, soit 14 % des communes. Dans ces communes, au total 1 127 CFV, 995 CCFV et 48 SFR ont été mis en place.

Au niveau national, fin décembre 2013, l'Agence nationale des terres rurales (ANTR) et le Fonds de sécurisation foncière n'étaient pas en place.

75. Pour plus de détails, voir Hochet P., Sawadogo L. et Sanou P., 2014, *Mission d'assistance technique pour un état des lieux de l'application de la loi n° 034-2009 du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso*, Ouagadougou : DGFOMR.

Sur le plan des titres, actes et outils

Sur la base des données disponibles fin mars 2014 :

- aucun accord de prêt, ni autorisation de mise en valeur, ni bail à ferme n'ont été délivrés ;
- 19 communes bénéficient d'une charte foncière validée en conseil municipal ;
- pour 8 879 demandes d'APFR, il y a eu 1 463 PV de constatations et 140 APFR délivrées ;
- 116 cessions de terres rurales sont en cours. Elles correspondent à 60 possesseurs fonciers qui cèdent des terres à 116 femmes qui bénéficieront de ce fait d'APFR.

Il est à noter que nombre de demandes d'APFR visent à régulariser des ventes en établissant l'APFR du vendeur qui débouchera sur une cession, puis une APFR à l'acheteur.

Les 17 chartes foncières élaborées dans le cadre du PSF MCA-BF portent sur uniquement deux des cinq matières que les chartes sont censées réglementer[76]. Elles sont centrées sur la délimitation et la gestion d'espaces d'utilisation commune et sur la protection d'espaces spécifiques.

Il ressort également que des chartes ont été élaborées à propos de ressources classées par l'État telles que le lac de Tengréla (Banfora) ou des aménagements de l'État tels que les barrages de Léo et de Poniro (Kampti). Or, les communes ne réglementent pas le domaine rural de l'État, elles ont seulement un rôle de participation dans la gestion des terres et des ressources qui sont de leur ressort territorial.

Les taxes relatives aux APFR

L'application de taxes sur la délivrance de l'APFR[77] et de tarifs pour services rendus par les SFR/BD[78] pose la question de la relation établie entre le financement des services, l'accès équitable au service et les incitations générées par les coûts.

En matière de financement, l'étude du MCA sur la question montre que le SFR peut s'autofinancer en délivrant 200 APFR individuelles par année. Mais cela n'exclut pas la nécessité d'un investissement de départ pour mettre en place le service, puis un accompagnement sur quelques années pour atteindre ce rythme de croisière.

La formule de normalisation appliquée, la taxe de délivrance de l'APFR[79] pour l'APFR collective ainsi que la taxation différenciée entre APFR en premier propriétaire et APFR par suite de cession sont cohérentes avec les objectifs et les principes de la PNSFMR. On perçoit en effet le choix politique de favoriser les exploitations familiales et de rendre l'APFR accessible aux familles rurales, ainsi que le choix de limiter les transactions foncières.

Les recettes perçues par les SFR/BD reposent sur trois types de tarifs. Il y a les tarifs fixés par l'État, ceux fixés par les communes et des tarifs appliqués à des faits générateurs de recette ajoutés par les communes[80]. Globalement, il ressort que les tarifs appliqués à l'hectare sans formule de normalisation ni différenciation entre type d'APFR, d'une part, contrecarre l'objectif de rendre l'APFR accessible à tous et de favoriser les exploitations familiales ainsi que celui de limiter les transactions foncières, et d'autre part, lorsque c'est un tarif ajouté par la commune, il crée une différenciation entre communes.

76. Art. 13, loi n° 034-2009.

77. Décret n° 2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS du 31 décembre 2012 portant fixation de la taxe pour délivrance de l'attestation de possession foncière.

78. Décret n° 2012-862/PRES/PM/MEF/MATDS du 12 novembre 2012 portant autorisation de perception de recettes relatives aux prestations des services fonciers communaux.

79. L'article 6 du décret n° 2012-1042 fixant les taux de la taxe sur les APFR précise les tranches de superficies du coût à l'hectare (de 150 francs CFA/ha minimum à 7 500 francs CFA/ha maximum). Il précise aussi la formule de normalisation de la tranche de coûts pour les demandes collectives. La superficie des terres est divisée par le nombre d'ayants droit déclarés pour obtenir la tranche de superficie. Le coût à l'hectare de la tranche est multiplié par le nombre d'ayants droit déclarés pour obtenir le montant de la taxe à payer.

80. Selon l'article 116 du Code général des collectivités territoriales (loi n° 055-2004, *Op. cit.*), les communes ont compétence en matière de détermination de tarifs et taxes pour services rendus.

Cependant, quels que soient les cas de figure, les coûts de l'APFR collective sont moins élevés que les coûts de l'APFR individuelle, ce qui peut être lu de deux manières opposées. Soit comme un encouragement aux demandes de reconnaissance collectives de patrimoines familiaux ou lignagers ; soit comme une incitation à offrir surtout des APFR individuelles pour des communes préoccupées par la question du maintien et du financement des activités de leur SFR local.

Difficultés d'application

De façon générale, l'application de la loi sur l'ensemble du territoire est en soi une difficulté pour l'État burkinabè, compte tenu de la faiblesse de ses moyens financiers, humains et techniques. Trois difficultés méritent d'être mises en lumière car elles renvoient à des limites structurelles.

Une difficulté générale de coordination

Nous avons vu que la politique et la loi foncières rurales interviennent dans un cadre juridique structuré et qu'elles ont un caractère transversal. De ce fait, elles impliquent la coordination de près de dix ministères, dont les ministères directement en charge de l'application et les ministères dont la réglementation concourt à l'application de la loi. Attributaire de l'application de la loi et de la réglementation foncière, le ministère en charge de l'Agriculture fait face à un enjeu important d'animation du dialogue interministériel au moyen du Cona-SFR. Cela notamment dans la perspective de la clôture du PSF MCA-BF qui a joué un rôle institutionnel déterminant pour faire avancer l'application de la loi ces dernières années.

La question de la coordination interministérielle renvoie à la question plus générale du cadre juridique et institutionnel global qui permet l'application d'une loi sectorielle. L'application de la loi n° 034-2009 est soumise au fonctionnement d'autres administrations et à l'application d'autres lois. Par exemple, il ressort nettement que les carences de l'État civil au Burkina Faso pèsent sur la constitution des dossiers de demande d'APFR. Également la loi n° 034-2009 suppose un plus grand achèvement du processus de décentralisation afin que les SFR soient intégrés à l'organisation-type des mairies des communes rurales et que la fonction publique territoriale soit organisée et formée.

Le surinvestissement des agents et des acteurs locaux

Dans un contexte où l'État n'a pas les moyens de ses politiques sur les plans financier et technique, la mise en œuvre quotidienne des services publics, des politiques sectorielles et des réformes repose sur les agents locaux et leur capacité à se surinvestir dans leurs tâches.

Du côté des agents, il ressort qu'ils sont insuffisamment payés, sont peu formés, n'ont pas toujours les moyens de faire fonctionner leur service, le carburant et les frais de mission sont remboursés avec des retards allant de trois à six mois. Globalement la prise en charge financière des insuffisances du service coûte entre 12 000 et 15 000 francs CFA par mois aux agents qui se surinvestissent, ce qui grève leur salaire net mensuel (64 000 francs CFA) de 18 à 20 %.

Du côté des paysans investis dans les commissions, il ressort que les frais de fonctionnement de la commission ne sont pas pris en charge alors qu'ils sont importants (carburant, téléphone, photocopies, stylos, etc.) et qu'ils n'ont pas de moyens d'affichage pour la publicité foncière. Également, le temps de travail bénévole est important puisque les secrétaires de CFV fonctionnelles consacrent selon les villages entre un quart et un mi-temps à cette activité. Étant en première ligne, le président et le secrétaire peuvent dépenser jusqu'à 5 000 francs CFA par mois pour prendre en charge ces différents aspects.

Par ailleurs, le surinvestissement des paysans se confronte à un enjeu de justice vis-à-vis des fonctionnaires. En effet, les indemnités de déplacement pour les constatations sont jugées trop faibles par les paysans (1 000 francs CFA), notamment en comparaison de celles des SFR (10 000 francs CFA dont 2 000 francs CFA de carburant) dont c'est le travail, alors que les villageois doivent quitter leurs activités pour participer à la constatation de façon bénévole.

L'explication de la loi : le cas de la prescription acquisitive

L'application de la PNSFMR et de la loi n° 034-2009 a bénéficié d'une campagne de communication importante dès 2008 (plusieurs ateliers de formations spécifiques aux niveaux national et déconcentré, 1 076 ateliers de diffusion dans les régions et les provinces, campagne radiophonique par les radios communautaires, formation de 1 533 disséminateurs villageois, etc.). Or, l'explication de la réforme foncière est un enjeu en soi. C'est ainsi que dans un contexte structuré par une frontière agraire interne et l'affirmation de relations « autochtones »/« étrangers » à propos de l'accès à la terre, l'explication des faits de possession foncière est en enjeu de taille.

Selon l'article 210 de la loi n° 034-2012 portant RAF, « la prescription ne peut en aucun cas constituer un mode d'acquisition ou de libération des droits ou charges réels immobiliers, sauf pour les possessions foncières rurales dans les conditions prévues par les textes en vigueur ».[81] Or, c'est l'article 36 de la loi n° 034-2009 qui détermine ces conditions.

Cet article mentionne deux types de faits de possession foncière. Le premier est constitué par la reconnaissance collective locale du droit de « hache » d'un individu ou d'une famille sur des terres, et de l'ensemble des faits de possession qui en découle par cession, succession ainsi que toute autre forme de transfert de possession foncière légitime localement. Ces différents faits de possession foncière rurale renvoient à des contextes où les territoires villageois et l'appropriation foncière sont anciens. Le second fait de possession est constitué par l'exploitation continue, paisible et sans équivoque à titre de propriétaire durant 30 ans. Ce fait de possession foncière est de l'ordre de la prescription acquisitive dans des contextes où les territoires villageois et l'appropriation sont récents, dans des zones que l'on pourrait qualifier de fronts pionniers.

Les agents SFR et les paysans ont des difficultés à comprendre l'article 36 pour deux raisons principales. Ils ne renvoient pas ces deux faits de possessions à des contextes fonciers spécifiques (territoires appropriés anciennement/territoires « vacants » jusqu'à une époque récente) et trouvent normal que dans le contexte de territoires anciens, les emprunteurs de terres depuis 30 ans au moins soient reconnus comme propriétaires fonciers. Face au refus des possesseurs foncier autochtones, ils invitent alors ces derniers et leurs étrangers, soit à se concerter pour trouver un terrain d'entente informel, soit à partager la parcelle litigieuse en deux. Cela alors même que ce sont les CCFV qui ont compétence pour connaître le contentieux foncier.

CONCLUSION

Notre revue historique du droit foncier au Burkina Faso montre qu'il y a un lien entre construction juridique de la propriété et construction de l'État. En disant qui est propriétaire et qui ne l'est pas, de même qu'en disant quels sont les régimes de propriété reconnus et quelles sont les preuves des faits de possession sur lesquels ils reposent, l'État construit son rapport avec son territoire et les sociétés locales qui le peuplent.

Sur le territoire burkinabè, la dégradation importante des sols, le croît démographique, l'action souvent inachevée de l'État et les dynamiques économiques se combinent selon des configurations variées. Bien que nous ne puissions pas préjuger ici des situations locales, il ressort qu'au Burkina Faso la sensibilité de l'accès à la terre est généralement faible à moyenne, sauf pour deux zones où elle est forte. Il ressort aussi que la question de l'accès à la terre en milieu rural est sous-tendue par la question de la productivité agricole dans un contexte où i) le pays est dans une situation alimentaire qualifiée d'« alarmante » depuis plusieurs décennies, et ii) l'enjeu de l'alimentation des villes par les campagnes devient crucial avec l'urbanisation de plus de la moitié de la population prévue dans un peu plus d'une génération.

Dans ce contexte, la réforme foncière en milieu rural constitue un cadre juridique et institutionnel structuré. Ce cadre repose sur le choix, non de simplement confirmer les droits et les autorités coutumières, mais d'intégrer le coutumier dans le dispositif administratif de gestion de la propriété

81. Souligné par nous.

foncière en délivrant des actes relatifs aux possessions et aux transactions coutumières ainsi qu'en intégrant les autorités foncières coutumières dans les institutions de la réforme.

Les outils juridiques et les institutions de la réforme foncière en cours fournissent à l'État les moyens de son ancrage jusque dans les villages : délivrance d'actes sur les terres des particuliers, élaboration de chartes foncières, commissions foncières et commission de conciliation, etc. Cependant, tout en assurant l'ancrage local des normes de l'État, la réforme foncière actuelle demeure confrontée à la capacité de l'État de mobiliser de façon pérenne et sur toute l'étendue de son territoire les moyens matériels et humains pour l'appliquer et la maintenir dans le temps.

Au titre des pistes de réflexion opérationnelles destinées à faciliter la pérennité de la réforme foncière, nous reprendrons quelques-unes des recommandations élaborées par ailleurs[82]. Dans un premier temps, comme l'illustre le cas de l'incompréhension de l'article 36, il apparaît important de mettre l'accent sur une stratégie nationale de formation des agents des services fonciers ruraux pour leur fournir les moyens de comprendre la loi dans toutes ses nuances et de répondre aux cas particuliers qui se présentent à eux.

Inscrite dans le cadre de la décentralisation, la mise en œuvre quotidienne de la loi n° 034-2009 repose en partie sur les moyens des communes et des projets. Or, diverses carences ressortent qui, pour le moment, sont prises en charge par le surinvestissement personnel dont font preuve les agents des services fonciers ruraux et les responsables des commissions foncières villageoises. La définition d'une stratégie nationale d'appui au fonctionnement des structures locales de sécurisation foncière pourrait lever cette contrainte.

Une des pierres d'achoppement des réformes foncières fondées sur la délivrance de titres en Afrique est l'archivage et la mise à jour des données foncières[83]. Pour le moment, le dispositif d'archivage au Burkina Faso se limite aux classements des actes dans des armoires. Or, les inondations, les incendies et les pertes sont fréquentes dans les communes. L'organisation d'un archivage numérique sur site et hors site, géré par une institution centrale paraît indispensable : la sécurisation des données foncières participe de la sécurisation foncière sur le long terme.

Dans le cadre de son rôle de suivi et de capitalisation de l'application de la politique et de la loi foncières rurales, le Comité national de sécurisation foncière (Cona-SFR) est un organe clé pour mettre en débat les retours d'expérience des cinq premières années d'application de la loi et animer le débat entre les ministères sur leurs responsabilités respectives en matière d'application. Il peut par ailleurs constituer un outil de coordination à la condition que le dialogue interministériel en son sein y soit rétabli autour d'enjeux clés de l'application de la loi et de ses effets.

À ce titre, les logiques locales d'appropriation des procédures, des actes et des institutions de la loi ont à terme une influence importante sur la pérennité de la réforme et ses effets réels. Or, les études empiriques et qualitatives sur ce sujet font pour le moment défaut. C'est là une piste de recherche et de capitalisation décisive qui pourrait s'arrimer aux différents projets visant à appliquer la loi au niveau local, mais aussi à un futur Observatoire national du foncier.

82. Hochet P., Sawadogo L. et Sanou P., 2014, *Op. cit.*

83. Voir sur l'expérience kenyane : Shipton P., 1988, *The Kenyan land tenure reform: Misunderstandings in the public creation of private property*, Land and Society in Contemporary Africa, R. E. Downs and S. P. Reyna, Hanovre-Londres, University Press of New England, p. 91-135.

BIBLIOGRAPHIE

Références essentielles

- BREUSERS M., 1999, *On the Move. Mobility, Land Use and Livelihood Practices on the Central Plateau in Burkina Faso*, Hambourg : Apad-Lit Verlag.
- CAMBRÉZY L. et SANGLI G., 2011, « Les effets géographiques de l'accroissement de la population en milieu rural africain : l'exemple du Sud-Ouest du Burkina Faso », *Revue du Comité français de cartographie* (207), p. 75-93.
- CHAUVEAU J.-P., COLIN J.-P., JACOB J.-P., LAVIGNE DELVILLE P. et LE MEUR P.-Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Londres : IIED.
- GRAF, 2011, *Agrobusiness au Burkina Faso. Quels effets sur le foncier et la modernisation agricole ?* Ouagadougou/Amsterdam : Graf/Kit.
- HAGBERG S., 1998, *Between Peace and Justice. Dispute settlement between Karaboro agriculturalists and Fulbe agro-pastoralists in Burkina Faso*, Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- HOCHET P. et GUISSOU C., 2010, « Une politique d'adaptation climatique inachevée mais persistante. Le cas de la zone pastorale du CEZIET de Samorogouan (Burkina Faso) », *Sustentabilidad Em Debate* 1 (2), p. 61-78.
- HOCHET P., 2011, « Une 'citoyenneté paysanne' ? Ethnographie comparée parmi les Minyanka et les Bwaba (Mali, Burkina Faso) », *Citizenship Studies* 15 (8), p. 1 031-1 045.
- JACOB J.-P., 2007, *Terres privées, terres communes. Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye, Burkina Faso*, Paris : IRD Éditions.
- JACOB J.-P., 2013, *« Suis-je le gardien de mon frère ? » L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009*, Les cahiers du pôle foncier n° 4/2013, Montpellier : Pôle Foncier.
- KABORÉ R., 2012, *Agro-business, dynamiques socio-foncières et conflits dans la Province du Ziro, Burkina Faso*, Les cahiers du pôle foncier n° 1/2012, Montpellier : Pôle Foncier.
- KUBA R., LENTZ C. et SOMDA C. N., 2003, *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*, Paris : Karthala.
- LUND C., 1997, *Les conflits fonciers et le droit étatique, communautaire et local au Burkina Faso*, Dossiers zones arides 70, Édimbourg : IIED.
- MARCHAL J.-Y. et QUESNEL A., 1996, « Dans les vallées du Burkina Faso, l'installation de la mobilité », in *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle*, Éd. Jean-Michel Gastellu et Jean-Yves Marchal, Paris : IRD Éditions, p. 595-614.
- OUATTARA F., 2010, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Étude Récit n° 33, Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.
- PARÉ L., 2000, *Les droits délégués dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, Paris/Édimbourg : Gret/IIED.
- SAVONNET-GUYOT C., 1986, *État et société au Burkina. Essai sur le politique africain*, Paris : Karthala.
- SAVONNET G., 1986, « Évolution des pratiques foncières dans le Bwamu méridional », in CROUSSE B., LEBRIS E. et LEROY E. (eds), *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Paris : Karthala, p. 265-280.
- TERSIGUEL P., 1995, *Le pari du tracteur. La modernisation de l'agriculture cotonnière au Burkina Faso*, Paris : Orstom Éditions.
- THIÉBA D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, Paris : Comité technique « Foncier & développement », AFD-MAEE.

Études de cas

- BOUTILLIER J-L., 1964, *Les structures foncières en Haute-Volta. Études Voltaïques*, Ouagadougou/Dakar : Orstom/Ifan.
- BREUSERS M., 2003, « Identité et mobilité. La dynamique foncière et la poursuite d'une

sécurité de subsistance dans la province du Sanmatenga, Burkina Faso », in *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*, Éd. Richard Kuba, Carola Lentz et Claude Nurukyor Somda, Paris : Karthala, p. 41-58.

- CAPRON J., 1973, *Communautés villageoises bwa. Mali-Haute-Volta*, Vol. 1, Paris : Institut d'ethnologie/Musée de l'Homme.

- DUGAST S., 2002, « Modes d'appréhension de la nature et gestion patrimoniale du milieu », in *Patrimonisalier la nature tropicale. Dynamiques locales et enjeux internationaux*, Éd. M.-C. Cormier-Salem, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais et B. Roussel, Paris : IRD éditions, p. 31-78.

- DUGAST S., 2006, « Des sites sacrés à incendier. Feux rituels et bosquets sacrés chez les Bwaba du Burkina Faso et les Bassar du Togo », *Anthropos* (101) : 413-427.

- HOCHET P., 2012, « La terre, l'étranger et le citoyen : les relations sociales et politiques à propos de la terre dans un village bwa (Gombélèdougou, Burkina Faso) », Thèse de doctorat en sciences sociales, Marseille : École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

- LE MOAL G., 1980, *Les Bobo, nature et fonction des masques*, Paris : Orstom éditions.

- LIBERSKI-BAGNOUD D., 2002, *Les dieux du territoire. Penser autrement la généalogie*, Paris : CNRS Éditions, Éditions de la MSH.

- TALLET B., 2010, « La réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, 1984-2004. Vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques locales », in COLIN J.-P. *et al.*, eds. (2010), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala.

- ZONGO M. et MATHIEU P., 2000, « Transactions foncières marchandes dans l'Ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation », in FALL A.-S., GUEYE C. et DIA I., eds, *Les interactions rural-urbain : circulation et mobilisation des ressources*, Bulletin de l'Apad n° 19, LIT, p. 21-32.