

Le cadre légal à l'épreuve des nouvelles pratiques foncières dans le Sud Burkina Faso

Cas des provinces du Ziro et de la Sissili

Laurent T. Ouedraogo



NOVEMBRE 2015



Table des matières

AVERTISSEMENT	4
RESUME.....	5
INTRODUCTION.....	7
1. Un contexte national de politiques foncières évolutives.....	7
2. Une particularité régionale de la problématique foncière.....	7
3. Pourquoi suivre les évolutions des accords fonciers dans le sud du Burkina Faso ?	8
4. Organisation du rapport	8
I DU VERBAL A L'ECRIT : LES PRATIQUES FONCIERES LOCALES SUR LE CHEMIN DE LA FORMALISATION DES DROITS FONCIERS.....	9
1.1 Des « terres collectives » aux « terres individuelles » : diversité et évolution des statuts fonciers coutumiers.....	9
1.1.1 À propos du caractère « collectif » de la terre en droit foncier coutumier	9
1.1.2 Les migrations comme marqueurs des évolutions du contenu du droit foncier coutumier	10
1.2 De la parole donnée aux preuves matérielles : pourquoi les « papiers » sur la terre sont-ils apparus dans la gestion foncière coutumière ?	11
1.2.1 De la « parole donnée » à la « parole retirée »	12
1.2.2 Terre des ancêtres, loi des vivants : comment comprendre les évolutions dans les pratiques foncières coutumières ?	12
II. L'ADOPTION DE LA LOI 034 PORTANT REGIME FONCIER RURAL : UN AUTRE TOURNANT ?	14
2.1 Enjeux et défis de la loi 034 dans le Ziro et la Sissili	14
2.1.1 La loi 034 face à la diversité d'enjeux fonciers locaux.....	14
2.1.2 Comment les acteurs fonciers ruraux se représentent-ils la loi 034 ?.....	15
2.2 La loi 034 et les processus d'anticipation foncière	17
2.2.1 « Si nous ne donnons pas nos terres, l'État va tout récupérer » et « la terre appartient à l'État, et donc à tout le monde » : la problématique de l'information foncière	18
2.2.2 « Mieux vaut prévenir que guérir » : les nouvelles consciences foncières locales	19
III. LA LOI 034, DE LA THEORIE A LA PRATIQUE : LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE FONCIERE LOCALE EN QUESTION	21
3.1 Les institutions déconcentrées et décentralisées face à la loi 034 : de la complémentarité aux contradictions	21
3.1.1 Que comprendre de la gouvernance foncière locale ?	21
3.1.2 Le jeu des prérogatives institutionnelles : « guerres » au sommet et blocage en bas ?	22

3.2	Mise en place des structures locales de gestion foncière : la problématique de l'adaptation des pratiques foncières au cadre légal	23
3.2.1	Mise en œuvre des structures locales de gestion foncière : le nouveau départ ? 23	
3.2.2	Les nouveaux questionnements	24
IV.	APPLIQUER LA LOI 034 DANS LE ZIRO ET LA SISSILI : LE PROCESSUS DE FORMALISATION DES DROITS FONCIERS A L'EPREUVE DU TERRAIN.....	26
4.1	Les acteurs fonciers et les APFR dans le Ziro et la Sissili	26
4.1.1	Les demandeurs « spontanés » des documents juridiques de sécurisation des droits fonciers.....	26
4.1.2	Les autochtones et la formalisation des droits fonciers : entre nécessité et formalisme	27
4.2	Formalisation des droits fonciers locaux : les outils et méthodes de sécurisation foncière en question	30
4.2.1	La lettre de la loi face aux réalités du terrain : que faire des dispositions délicates de la loi 034 ?	30
4.2.2	À la veille des APF à Sissili et à Niessian, le suspens : enfin une clarification des accords fonciers locaux ?	32
V.	COMMENT ASSEOIR LE CADRE LEGAL DANS LE SUD-BURKINA FASO ?	33
5.1	Le « gratuit » : un péché originel des projets de sécurisation foncière ?	33
5.2	« Il faut commencer là où c'est plus compliqué »	34
5.3	Des conditions pour espérer.....	34
	CONCLUSION	36
	BIBLIOGRAPHIE	37
	FICHE THEMATIQUE	39
1.	Les nouveaux acteurs dans le sud du Burkina : qui sont-ils ?	39
2.	D'où viennent-ils, ces citadins nouveaux acteurs ?	40
3.	Comment accèdent-ils aux terres agricoles ?	41
4.	Quelles sont les motivations des nouveaux acteurs ?	42
5.	Quels types d'activités développent-ils ?	43
6.	Statut foncier des nouveaux acteurs et formalisation de leurs droits fonciers : y a-t-il une spécificité ?.....	43

Avertissement

Ce rapport de recherche a été financé sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française.

Financé par l'Agence française de développement, le projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » est piloté par le Comité Technique « Foncier et développement » où siègent des chercheurs, des experts et des décideurs de la coopération française. Il a pour objectif d'assurer le suivi et l'analyse de l'actualité des enjeux fonciers pour :

- Contribuer aux politiques de gestion du foncier dans les pays d'intervention prioritaires de la France (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar, Niger, Bénin, pays du Maghreb, etc.) ;
- Alimenter la formulation des positions de la France sur le foncier et les questions connexes (investissements agricoles, développement urbain, etc.) dans les instances nationales et internationales ;
- Donner un cadre de référence sur le foncier et favoriser une articulation entre l'expertise du Comité Technique « Foncier et Développement » et les dimensions foncières des interventions sectorielles de l'AFD et de la France (développement urbain/rural, décentralisation et développement, etc.).

Pour répondre au besoin de production de connaissances opérationnelles, le guichet « production de connaissances et d'information » a été mis en place pour financer des études réalisées par des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit. Ces études s'inscrivent dans l'un des trois principaux axes de travail actuels du Comité, à savoir :

- Les politiques foncières ;
- Les marchés et transactions foncières
- Foncier et investissements agricoles à grande échelle

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/qui-sommes-nous/le-comite-technique-foncier-et-developpement/publications/>

Résumé

Au Burkina Faso, la gestion foncière repose essentiellement sur la norme coutumière, dont les principaux fondements sont le caractère « collectif » de la propriété de la terre et son « inaliénabilité », notamment par l'acte de vente. Mais les rapports fonciers coutumiers sont marqués par un processus de diversification de pratiques procédant des mutations socio-économiques en cours, particulièrement dans les fronts de colonisation agricole.

Les provinces du Ziro et de la Sissili, situées au sud du Burkina Faso, constituent un des fronts pionniers agricoles dynamiques du pays. Les pratiques foncières, du fait du processus migratoire mis en œuvre par les Mossi et les Peul depuis près de cinq décennies et de la ruée des élites urbaines vers les terres agricoles de la zone au tournant de la décennie 1990, y connaissent des mutations accélérées. Celles-ci sont marquées par une pluralité de pratiques combinant les régimes coutumier et légal d'accès aux ressources foncières. En effet, le mode coutumier de gestion foncière, qui demeure dominant, connaît des évolutions importantes. « La parole donnée » qui fondait les rapports de confiance, de reconnaissance et de respect entre autochtones propriétaires terriens et emprunteurs de terres que sont les migrants est fortement fragilisée. Ainsi assiste-t-on, par exemple, à des remises en cause d'« acquis fonciers » du passé à travers des renégociations des accords fonciers précédemment passés entre autochtones et migrants. Le changement fondamental qui s'opère dans les rapports fonciers est sans conteste la « marchandisation foncière » qui marque une rupture nette avec le caractère « collectif » et « inaliénable » de la terre en régime coutumier. Les raisons en sont, entre autres, l'apparition de nouveaux enjeux fonciers sur fond de mutation des pratiques agricoles à tendance marchande illustrées par l'entrepreneuriat agricole ou agrobusiness, le développement des inégalités sociales en milieu rural et son corollaire d'aggravation des conditions de vie pour certaines catégories socio-économiques.

Les évolutions en cours dans les pratiques foncières dans le sud du Burkina Faso, comme dans d'autres régions du pays, sont marquées par la diversification et l'intensification des conflits fonciers avec des risques importants sur la cohésion sociale et la production agro-sylvo-pastorale. Aussi la politique agricole, fondée sur l'économie de marché, en œuvre au Burkina Faso depuis le tournant néolibéral consacré par les programmes d'ajustement structurel (PAS), impulse-t-elle une nouvelle logique foncière : c'est l'appropriation privée individuelle de la terre. Celle-ci a des implications sociales importantes au regard des asymétries de pouvoir entre les acteurs en places : petits paysans, citadins de divers statuts socioprofessionnels... Cet ensemble de réalités fait du Ziro et de la Sissili un territoire sous tension foncière forte. Ainsi, plus que de « simples » questions de droit à la terre d'exploitation qui évoluent, tout naturellement, la problématique foncière dans la zone du Ziro et de la Sissili est porteuse d'enjeux d'envergure nationale car cette partie est l'une des grandes zones de production agricole du Burkina Faso et la plus proche du principal centre de consommation des produits agricoles qu'est la capitale, Ouagadougou. D'où la pertinence et même l'urgence, pour cette zone comme pour l'ensemble du monde rural, d'encadrer, par la loi, les évolutions dans les pratiques foncières.

Intervenant dans un tel contexte, créé à la fois par les évolutions internes aux pratiques foncières coutumières et les réformes foncières antérieures opérées par l'État, la loi 034 portant régime

foncier en milieu rural au Burkina Faso est un fait majeur de la nouvelle politique foncière nationale. Toutefois, aux espoirs qu'elle suscite pour les uns s'ajoutent les inquiétudes qu'elle porte pour d'autres, tellement les défis à relever sont nombreux. L'équation à résoudre peut s'exprimer ainsi : comment assurer la sécurisation de droits fonciers multiples pour des acteurs liés entre eux par des rapports inégaux ?

Cette étude a pour principaux objets l'analyse des mutations des pratiques foncières coutumières et les formes d'inscription de celles-ci dans le processus de formalisation des droits fonciers au moyen de documents juridiques, « les papiers de la terre », notamment au travers de la loi 034. Elle ouvre également de nouvelles pistes de réflexion, théorique et pratique, sur les questions de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso.

Mots clés : mutations foncières, sécurisation foncière, acteurs fonciers ruraux, loi 034, Ziro, Sissili, Burkina Faso.

INTRODUCTION

1. Un contexte national de politiques foncières évolutives

Au Burkina Faso, les questions foncières occupent une place importante dans les politiques publiques et ce pour plusieurs raisons : les secteurs secondaire et tertiaire de l'économie ne sont pas pourvoyeurs d'emplois importants alors que la population croît à un rythme annuel moyen de 3 % (INSD, 2010) ; le résultat en est que plus de 50 ans après son indépendance, la terre est la base de production et de vie d'environ 85 % de la population du pays.

Entendu comme « l'ensemble des rapports entre les hommes pour l'accès et le contrôle de la terre et la gestion des ressources naturelles¹ », le foncier est donc au cœur des enjeux socio-politiques et économiques au Burkina Faso. Les politiques foncières ont cependant connu des variantes les trente dernières années. Elles ont été marquées, sous le pouvoir du conseil national de la révolution (CNR), par le monopole de l'État (ne serait-ce qu'en théorie) qui adopta une loi, et pour la première fois dans le pays faut-il le noter, portant réorganisation agraire et foncière (RAF). Mais les évolutions politiques couplées aux évolutions de pratiques foncières sur le terrain ont occasionné des redimensionnements successifs du cadre légal² (révisions successives de la RAF en 1991, 1996 et 2012). Les innovations majeures du processus d'adaptation des dispositions légales aux nouvelles réalités socio-économiques du pays sont, d'une part, la suppression du monopole de l'État sur le foncier et la reconnaissance du droit de propriété des particuliers et des collectivités territoriales (article de la RAF de 2012), et, d'autre part, la prise en compte de la spécificité de la question foncière en milieu rural à travers l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) en 2007, suivie de l'adoption de la loi 034 en 2009. La problématique foncière a cependant évolué, en se diversifiant, en milieu rural.

2. Une particularité régionale de la problématique foncière

Dans la partie sud du Burkina Faso, notamment dans les provinces du Ziro et de la Sissili, on note depuis près de deux décennies l'apparition d'une nouvelle dimension des conflits fonciers : l'action des citadins, appelés aussi « nouveaux acteurs », dans le jeu foncier local. L'arrivée de ces acteurs, qui s'explique par les réformes agricoles et foncières entamées dans le pays au tournant de la décennie 90, a comme particularité d'avoir accéléré les mutations des rapports fonciers locaux. Les terres agricoles revêtent de nouveaux enjeux. On assiste, d'une part, à une exacerbation des conflits fonciers traditionnels (précisément les conflits entre agriculteurs et éleveurs), et d'autre part à l'apparition de nouveaux types de conflits : entre autochtones, entre migrants et autochtones, entre migrants, entre migrants et nouveaux acteurs, entre autochtones et nouveaux acteurs, entre nouveaux acteurs, etc. Il est apparu urgent d'agir pour encadrer les diverses pratiques foncières porteuses de dangers pour la cohésion sociale. La gouvernance foncière locale semble être en face d'un dilemme : intégrer le cadre légal, la loi 034, dans les

¹ « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud », livre blanc des acteurs français de la coopération, document de synthèse, p. 9.

² Voir Tallet. B. (2009), *La réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, 1984-2004. Vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques foncières locales*.

pratiques foncières locales, ou intégrer les pratiques dans la loi ? Telle semble être l'équation foncière locale en régime de dualisme normatif de gestion foncière.

3. Pourquoi suivre les évolutions des accords fonciers dans le sud du Burkina Faso ?

Une équipe de chercheurs de l'UMR 8586 Prodig a signé un contrat de recherche avec le comité technique Foncier et développement autour du thème « Politiques foncières en Afrique subsaharienne. Des accords verbaux à la formalisation à travers l'analyse des processus d'anticipation par les acteurs (Burkina Faso, Niger, Cameroun) ».

La recherche au Burkina Faso a été conduite dans le cadre d'une thèse de doctorat. La zone d'étude est le sud Burkina Faso qui connaît des mutations foncières accélérées depuis les deux dernières décennies.

L'existence d'une loi portant régime foncier en milieu rural au Burkina Faso se traduit, au plan local, par des initiatives diverses d'encadrement des pratiques foncières par ce nouveau cadre légal. La dynamique en cours, bien que récente, est porteuse d'enjeux sociopolitiques importants dans un milieu où les rapports d'acteurs sont complexes et conflictuels.

Une équipe d'enquêteurs de trois étudiants, un doctorant – Laurent Téwendé Ouedraogo, inscrit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – et deux étudiants en master à l'Université de Ouagadougou, a conduit les enquêtes.

Le présent rapport fait le point des investigations menées dans quatre communes réparties dans deux provinces : Cassou et Sapouy dans le Ziro et Bieha et Léo dans la Sissili. Les enquêtes ont porté sur douze villages illustratifs des objectifs de recherche : comprendre les processus de mutation des pratiques foncières coutumières en cours et analyser leur intégration dans le nouveau cadre légal.

4. Organisation du rapport

Le rapport est organisé en cinq parties. La première partie traite des pratiques foncières coutumières et met l'accent sur les mécanismes d'évolution dont le fait remarquable est le passage de la parole donnée aux preuves matérielles, dans un contexte où le cadre coutumier est de moins en moins opérationnel pour contenir les évolutions en cours. La deuxième partie apprécie les représentations diversifiées de la loi 034 par les différents acteurs à l'heure où, dans la zone, les formalisations des accords fonciers (par titre ou non) sont perçues comme des moyens de sécurisation foncière individuelle ou collective. La troisième partie traite de l'institutionnalisation d'une gouvernance locale qu'implique le nouveau cadre foncier légal. Dans la quatrième partie sont analysées, de manière critique, les expériences de formalisation (qui sont toujours en cours) des droits fonciers de la part des propriétaires terriens. Ces analyses permettent alors, dans la cinquième et dernière partie, de dégager, déjà, quelques inquiétudes et d'évoquer les conditions à remplir pour espérer une mise en œuvre de la loi 034, adaptée aux réalités locales.

Une fiche thématique de caractérisation des « nouveaux acteurs » est annexée au rapport.

I DU VERBAL A L'ECRIT : LES PRATIQUES FONCIERES LOCALES SUR LE CHEMIN DE LA FORMALISATION DES DROITS FONCIERS

Il s'agit dans cette première partie de faire l'état des lieux des pratiques foncières coutumières en mutation dans la zone. La modification des structures familiales autochtones, la croissance démographique, principalement du fait de la migration, le renversement des rapports de pouvoir économique, l'arrivée des nouveaux acteurs, etc., sont des facteurs permettant de remettre en question les types de modes d'accès à la terre ainsi que leurs rythmes d'évolution inégaux.

1.1 Des « terres collectives » aux « terres individuelles » : diversité et évolution des statuts fonciers coutumiers

Pour mieux comprendre les formes et les niveaux de conquête du cadre légal foncier actuel, il convient d'évoquer, brièvement, les fondamentaux du mode coutumier de gestion foncière ; cela est d'autant plus important que la loi 034, non seulement, reconnaît (et réhabilite) le droit foncier coutumier mais surtout se propose de s'appuyer dessus pour opérer la formalisation à travers des outils comme les chartes foncières locales (dont on parlera plus loin). Que comprendre alors du droit foncier coutumier dans cette partie du Burkina ?

1.1.1 À propos du caractère « collectif » de la terre en droit foncier coutumier

Les rapports des hommes à la terre en pays nuni, comme dans presque toutes les communautés sociales au Burkina Faso, tirent généralement leurs origines du mythe fondateur des différentes communautés. Pour les habitants de Cassou, par exemple, la sacralité de la terre qui fonderait son « inaliénabilité » proviendrait, selon la légende, du fait que leur ancêtre se serait guéri de sa lèpre en s'enduisant les mains de terre. Les pratiques foncières coutumières (modes de distribution de la terre entre les membres du lignage, d'accueil de l'étranger, etc.) ont été pendant longtemps marquées par le caractère « collectif » de la terre, considérée comme un patrimoine de tous les membres de la communauté. Ainsi, selon la coutume locale, la terre n'est pas une marchandise car personne ne pouvait en revendiquer la propriété puisqu'elle était léguée par les ancêtres. En plus, selon un notable du village de Niessian³, « comment quelqu'un peut-il vendre ce qu'il n'a pas produit ? » (juillet 2013).

On se retrouve face à des considérations foncières non marchandes, quand bien même il est pertinent de mieux cerner les contours du « collectif » dans les rapports fonciers coutumiers. À l'intérieur du lignage ou de la famille, en pays nuni, il existe des règles de libre accès à la terre d'habitation, pour tous les membres de la communauté, ainsi que d'exploitation et de libre transmission de cette terre à la descendance. On a assisté, toutefois, à un renforcement de la libre transmission au détriment du libre accès, du fait des évolutions des structures familiales. Les extinctions de certaines lignées (dus à des ravages de maladies, comme la rougeole), les déplacements forcés provoqués par les razzias, ont occasionné des recompositions intra et interfamiliales se traduisant par des déplacements de droits d'une lignée vers une autre.

L'organisation hiérarchisée du pouvoir coutumier permet de mettre en question le fondement des rapports fonciers locaux. La principauté se distinguait par la limite de son territoire

³ Village de la commune rurale de Cassou où est en expérimentation une opération pilote de constatation de possession foncière rurale conformément aux dispositions de la loi 034, portant régime foncier rural.

regroupant plusieurs entités villageoises ayant chacune une autorité politique et rituelle sur un espace donné. La chefferie de Cassou, l'une des plus importantes (en termes d'importance de territoire administré), par exemple, avait une prééminence sur les terres des communautés inféodées. Mais les rapports de pouvoir entre communautés évoluent sans cesse, marqués par des renforcements ou des pertes de pouvoir sur les territoires et les hommes. Aussi, le contact avec l'autre, « l'étranger », est généralement une occasion de réaffirmation de son autorité sur la terre, à travers les mécanismes d'accueil.

1.1.2 Les migrations comme marqueurs des évolutions du contenu du droit foncier coutumier

La zone sud du Burkina est une zone d'accueil de migrants agriculteurs et pasteurs provenant essentiellement du pays mossi (aussi appelé plateau central) et du Sahel burkinabé. L'installation des migrants dans cette partie du pays s'explique par des faits socionaturels pouvant être considérés comme des circonstances de rencontres communautaires. En effet, une des caractéristiques du sous-groupe linguistique nuni est sa faible natalité⁴, fait qui a demeuré jusqu'à l'arrivée des premiers migrants au milieu des années 1960. La problématique démographique des Nuni n'a pas fait l'objet, spécifiquement, de recherche documentée, mais des éléments d'explication apparaissent dans la littérature sur les « vallées vides » de la Volta (Remy, 1990 et Hervouët, 1994). Entre l'onchocercose qui aurait dépeuplé⁵ ces zones infestées, les razzias des tribus plus puissantes venues du Ghana (selon les récits oraux) et une faible natalité, les Nunis, au sud, flottaient dans un espace qui demandait à être occupé. La situation démographique au nord, en pays mossi notamment, était bien différente ; elle est marquée par une saturation spatiale progressive grâce à des taux de natalité plus importants, aux processus de dégradation des ressources naturelles, principalement des terres de culture du fait des pratiques agricoles et des crises de sécheresse. Le contraste sud-nord, l'un étant une réserve de terres agricoles et l'autre une réserve humaine, a favorisé des migrations nord-sud. La nature a eu horreur du vide.

L'installation des migrants dans les terroirs nuni a obéi à des stratégies et manières de faire variées, qui non seulement ont impulsé des évolutions dans le droit foncier coutumier mais aussi permettent d'éclairer (comme on le verra) la problématique et les enjeux du processus actuel d'inscription des pratiques foncières dans le cadre du droit foncier dit moderne à travers la loi 034. En effet, trois principales formes d'installation des migrants peuvent être retenues :

1. Le chef de canton installe les migrants dans les petites localités de son territoire. Ce fut une stratégie utilisée principalement par le chef de village de Cassou qui, selon les récits, préférait avoir un regard sur ses étrangers, éloignés du lieu de son pouvoir. Jusqu'à une période récente, les « petits » chefs de villages comme Sourou, Néssanon, situés respectivement à 10 et 35 km de Cassou, continuaient à demander, comme le veut la coutume, l'autorisation du chef de Cassou pour installer les migrants qu'ils accueillaient. Pour ces villages d'accueil, les migrants constituaient une valeur sociale et politique

⁴ Il n'existe pas d'études démographiques spécifiques sur les Nuni mais tous reconnaissent qu'ils sont moins procréateurs que les Mossi, par exemple, et le faible poids démographique des autochtones, jusqu'aujourd'hui, en atteste.

⁵ Jean-Pierre Hervouët dans son article « Les bases du mythe du dépeuplement des vallées soudaniennes par l'onchocercose » émet une analyse critique sur le fait que l'onchocercose serait la principale cause du dépeuplement des vallées des Volta.

puisque certains étaient menacés de disparition pour cause de manque de bras. Ainsi, des localités de moins d'une centaine d'habitants au début des années 70 comptent parmi les gros villages du territoire coutumier du chef de Cassou, dont la grande majorité de la population est composée des migrants. Dans l'actuelle commune rurale de Cassou, portion de l'ancien territoire coutumier, le village de Cassou est le seul où les autochtones sont démographiquement majoritaires. Progressivement, les villages qui étaient inféodés à Cassou, suite à l'évolution des rapports démographiques et socio-économiques, ont acquis leur autonomie de pouvoir foncier.

2. Le premier migrant est installé dans une brousse avec l'autorisation d'installer sans préavis ses propres étrangers. Ce mode d'accueil du migrant a prévalu dans plusieurs villages de l'actuelle commune urbaine de Sapouy, le village de Kasso par exemple. Le premier migrant qui devient, de fait, le chef mossi ou peul (selon la communauté) est investi d'un pouvoir foncier que lui reconnaît le chef de terre ou du village d'accueil. « Quand je suis arrivé à Kasso en 1969, le chef de terre m'a donné la partie Est du village de la route au cours d'eau » raconte M. Sawadogo, premier migrant mossi originaire de Kaya, en pays mossi (septembre, 2013). Sur cette brousse, il a installé des parents directs et d'autres membres de sa région d'origine qui sont arrivés à sa suite à la recherche de terres de culture. Il s'agit là d'une délégation de droit qui s'appuie sur le caractère collectif et inaliénable de la terre ; les autochtones n'ayant pas marchandé la terre au premier arrivant, celui-ci ne peut la marchander à ses « étrangers ». Toutefois, les migrants ne jouissent pas des mêmes statuts fonciers car le ou les premiers (première génération de migrants) ont des statuts de presque propriétaires fonciers pendant que ceux de la deuxième génération, étrangers des étrangers, disposent d'un simple droit d'emprunteurs de terre. Mais le système change dès lors que la brousse en partage entre les migrants est finie. Une recomposition des droits acquis se met alors en marche.
3. Le nouveau migrant passe par les anciens migrants mais est installé par les autochtones. Cette démarche procède d'une individualisation de l'accès à la terre, mais sous le contrôle des propriétaires terriens autochtones. Elle marque la fin du pouvoir foncier du chef migrant (ou premier migrant) qui ne dispose plus de terres à attribuer. Aussi, à l'échelle villageoise, la disponibilité de terres a-t-elle considérablement diminué et l'on aboutit à une éclosion des propriétés foncières à l'intérieur des familles. Le chef de terre a de moins en moins un pouvoir d'installation de migrants ; désormais, il est plus un chef rituel qu'un chef de terre objectivement propriétaire.

1.2 De la parole donnée aux preuves matérielles : pourquoi les « papiers » sur la terre sont-ils apparus dans la gestion foncière coutumière ?

Les coutumes foncières, avant même qu'il ne soit question de la mise en œuvre d'une législation foncière particulière, la loi 034 par exemple, avait amorcé des mutations. Comme mentionné ci-dessus, les rapports quantitatifs et qualitatifs entre les hommes et les ressources, les modifications des rapports de pouvoirs entre autochtones (régression du pouvoir du chef sur les terres « collectives », devenues familiales, voire individuelles) et entre migrants et autochtones ont redéfini les contours de la norme coutumière de gestion foncière. Qu'est-ce qui a donc changé ? Et comment ?

1.2.1 De la « parole donnée » à la « parole retirée »

Le mode d'accès à la terre par l'étranger, entendons le migrant, en pays nuni, est le « don » qui en fait est un prêt à durée indéterminée. Pour disposer d'une terre d'habitation et d'exploitation agricole ou de pâturage, le demandeur remettait symboliquement, selon les localités, une poule, de la cola, du dolo (bière locale à base de sorgho rouge) et une pièce d'argent ; ou une « corde » qui signifie qu'il s'agit d'un petit ruminant, une poule, de la cola, du dolo et une pièce d'argent. Ces objets servent à faire des dons (sacrifices) aux ancêtres pour leur demander santé, paix et prospérité pour l'étranger et pour toute la communauté dont il est désormais membre. « Si les ancêtres acceptent de prendre la poule (quand la poule sacrifiée retombe sur son dos), cela signifie qu'ils donnent leur accord, leur parole, à nous les vivants, pour que nous installions le migrant sur la terre qu'ils nous ont léguée » explique un chef de terre. Tel est le fondement de la parole donnée. Cette parole donnée par les ancêtres, aucun vivant ne devait (ne pouvait ?) la remettre en cause ; elle était la preuve immatérielle de la sécurisation du droit foncier du migrant ; les preuves matérielles, elles, étaient les acteurs vivants de l'acte d'installation.

Comme toute pratique culturelle, la parole donnée a été mise à l'épreuve par le mouvement réel des pratiques ; elle se révélait de moins en moins suffisante pour maintenir un certain équilibre social. « Avec les descendants de nos tuteurs, on ne peut plus compter sur la parole car ils n'y croient plus... », regrettent les anciens migrants. Qui est-ce qui a donc retiré la parole aux ancêtres ?

1.2.2 Terre des ancêtres, loi des vivants : comment comprendre les évolutions dans les pratiques foncières coutumières ?

Suivre les changements qui s'opèrent dans la norme de gestion foncière coutumière est un exercice délicat au regard de la complexité de la question. Les paramètres à considérer sont multiples et leurs interactions difficiles à saisir. Il ressort que les évolutions en cours dans les rapports fonciers coutumiers sont impulsées de dedans et de dehors. Il semble que les pratiques foncières coutumières aient connu leur « vrai premier choc »⁶ sous le pouvoir du Conseil National de la Révolution (CNR). En effet, la loi portant Réorganisation agraire et foncière (RAF) adoptée en 1984, à travers le monopole foncier étatique qu'elle a institué, remettait en cause l'autorité coutumière sur la terre. De même, elle bouleversait les rapports fonciers locaux, du moins dans les propos, à travers les slogans du type « la terre à celui qui la travaille ». Les limites de la RAF en milieu rural ont fait l'objet d'analyses rigoureuses (document de la PNSFMR, 2007 ; Tallet, 2009).

Des enquêtes de terrain, s'appuyant sur des cas précis, permettent d'avancer des éléments explicatifs de la précarisation de la parole donnée et de l'apparition de la matérialisation des accords fonciers coutumiers, restés pendant longtemps verbaux (encadré n° 1).

Encadré 1 : « À chaque génération ses problèmes ! »

Dans le village de K, dans la commune de Sapouy, I. S. est le premier migrant mossi ; il s'y est installé il y a près de quarante ans. À son arrivée, le chef de terre lui a « donné » une

⁶ Le régime de la 1^{ère} République sous Maurice Yaméogo, premier président de la Haute-Volta indépendante, a travaillé à « décoiffer » la chefferie coutumière mais il a fallu attendre le coup d'État militaire des capitaines en 1983 pour voir la chefferie sérieusement inquiétée par le pouvoir du CNR.

brousse sur laquelle, en plus de lui-même, il a accueilli de nombreux autres migrants. Les relations entre autochtones et migrants étaient cordiales car chaque partie respectait ses engagements ; les migrants reconnaissaient leur statut de demandeurs de terres et les autochtones n'entendaient pas retirer la terre qu'ils avaient cédée car ils avaient donné leur parole, sacrée dans la coutume du village. À la fin des récoltes, les Mossi, à travers leur chef, I. S., remettaient chacun, symboliquement, le fruit de leur travail et de la terre de K au chef du village en guise de reconnaissance de son bienfait. Aux occasions de fêtes (mariages, baptêmes, etc.) et de deuils (décès et funérailles), hormis les dialectes parlés, on ne pouvait pas distinguer les migrants des autochtones. « La vie était vraiment une vie de famille » se souvient M. S., frère cadet de I. S.

Au milieu de la décennie 90, les migrants de K se sont lancés dans la production de coton, la création de vergers. Certains producteurs de K comptent parmi les plus gros de la province. Les rapports économiques sont en faveur des migrants. K ne connaît pas encore de problèmes fonciers importants, en dehors des litiges saisonniers provoqués par des dégâts d'animaux dans des champs.

Mais depuis le décès du chef du village, il y a dix ans, et son remplacement par son fils venu de Côte-d'Ivoire, un autre vent a commencé à souffler sur K. Le nouveau chef de village, N. B., est jeune, âgé de moins de cinquante ans ; il a grandi avec les migrants avant de migrer en Côte-d'Ivoire. En plus, la plupart des notables du village qui ont accueilli les migrants ne sont plus ; I. S. est aujourd'hui (le 22/08/2013) le plus vieux du village. « Depuis que certains vieux autochtones du village sont partis, leurs successeurs à la tête des familles ont commencé à nous inquiéter. Le jeune chef du village, par exemple, m'a convoqué un jour pour me dire que ses frères se plaignent du fait que les petits Mossi les narguent avec les grosses motos, achetées avec l'argent du coton. Une autre fois, il s'est plaint lui-même du fait que nous ne respectons plus nos engagements ; mais en réalité, il se plaignait de ce que les migrants ne lui donnaient pas assez de céréales et d'argent à la fin de chaque campagne agricole » explique I. S. (17/08/2013).

Selon N. B., chef de village de K, « les temps ont changé. Nous n'allons pas remettre en cause ce que nos parents ont fait (la présence des migrants actuels), mais les manières doivent changer car chaque génération a ses problèmes. Pour que sa chefferie soit respectée, il faut que le chef et ses frères aient au moins à manger ! Pourtant, les terres ne suffisent plus et sont devenues pauvres » (20/08/2013). Changement de mentalité ou de réalités sociales ? On assiste, depuis un certain temps, à l'apparition de preuves matérielles des révisions des accords fonciers passés. « L'enfant de A. B. qui fut mon tuteur, depuis sept ans, me doit 250 000 F CFA. Un jour, il m'a fait savoir qu'il ne peut pas me retourner mon argent et m'a proposé, en contrepartie, de signer un « papier » qui montre que la terre que son père m'a donnée (environ 5 ha) est désormais pour moi et pour toujours. Cela m'a rassuré car je commençais à m'inquiéter pour mes enfants après ma mort » explique K. S. (20/08/2013).

Comment gérer la complexité des rapports fonciers locaux qui débordent désormais le cadre coutumier ? Comment éviter que les questions foncières, dont les enjeux économiques sont de plus en plus « conflictogènes », n'entraînent les collectivités dans la crise sociale ? Il est apparu nécessaire et urgent d'agir, au niveau du pouvoir public, en vue d'accompagner les changements en cours.

II. L'ADOPTION DE LA LOI 034 PORTANT REGIME FONCIER RURAL : UN AUTRE TOURNANT ?

La prise en compte de la spécificité du foncier rural dans les politiques publiques agricoles et foncières est le résultat d'un processus de réformes foncières depuis l'élaboration de la RAF en 1984. Comme brièvement rappelé ci-dessus, la RAF a consacré un nouveau tournant théorique dans la conception foncière au Burkina Faso. Si dans sa mise en œuvre en milieu rural, la rhétorique a supplanté la concrétisation, elle aurait marqué (et continue de marquer comme nous le verrons) les esprits et les « comportements fonciers ». Mais depuis, les réformes se sont succédé jusqu'à l'adoption, en 2009, d'une loi spécifique régissant le foncier rural.

Dans cette partie, il est question d'analyser les enjeux et les défis de la « nouvelle » loi 034 à la lumière des réalités foncières locales et d'appréhender les innovations en matière de gestion foncière rurale qu'elle apporte dans la perspective d'une gouvernance foncière sécurisée au profit de tous les acteurs.

2.1 Enjeux et défis de la loi 034 dans le Ziro et la Sissili

La loi 034, instrument de mise en œuvre de la politique nationale en matière foncière, a été adoptée dans un contexte où les rapports fonciers dans les provinces du Ziro et de la Sissili sont de plus en plus complexes.

2.1.1 La loi 034 face à la diversité d'enjeux fonciers locaux

Les provinces du Ziro et de la Sissili, comme cela a déjà été mentionné, sont une zone de migration dont la génération la plus ancienne de migrants a un demi-siècle de présence dans certaines localités. Ce processus migratoire a impulsé une dynamique agricole forte, portant donc les enjeux fonciers à un niveau sans précédent : les terres d'exploitation agro-sylvo-pastorale sont désormais au centre de compétitions de plus en plus acerbes entre les acteurs locaux. À cette migration agricole classique porteuse d'évolutions importantes en matière de gestion foncière ainsi que cela a été dit plus haut, s'est ajoutée, depuis la fin de la décennie 90 et particulièrement à partir des années 2005, une ruée de citadins, nouvellement intéressés par les ressources foncières à des fins diverses dont des réalisations de fermes agricoles. Ces acteurs sont composés des élites urbaines de diverses catégories socioprofessionnelles (cf. fiche synthétique en annexe) dotées de bien plus de moyens financiers et d'influence politique que les agriculteurs locaux, ce qui leur donne, le plus souvent, une position dominante dans le jeu foncier local. La terre d'exploitation que chaque acteur, autochtone, migrant et citadin, cherche à contrôler de manière « sécurisée » est devenue un enjeu majeur.

Face à de tels rapports fonciers complexes, l'appropriation de la loi 034 – dont l'ambition proclamée est d'apporter une sécurisation des divers droits fonciers – par les différents acteurs est tout aussi complexe que problématique.

2.1.2 Comment les acteurs fonciers ruraux⁷ se représentent-ils la loi 034 ?

L'une des clés de succès d'une réforme est sa représentation par les acteurs selon leurs intérêts respectifs. Comme cela a déjà été précisé, le monde rural burkinabé – particulièrement les zones d'accueil de migrants comme le Sud-Burkina – a été très sensible à la réforme foncière sous le pouvoir du Conseil national de la révolution (CNR) consacrée par l'adoption de la Réorganisation agraire et foncière (RAF) de 1984.

La loi 034 qui est intervenue plus de deux décennies plus tard a été reçue par les acteurs ruraux avec ce qu'un élu local de la commune rurale de Bieha appelle « les arrière-goûts du passé ». Partagés entre méfiance, inquiétude et espoir, les acteurs ruraux se subdivisent en plusieurs catégories au plan de la perception de la loi :

- Les propriétaires terriens au sens coutumier et leur perception différenciée de la loi 034. Ceux-ci ne constituent pas un groupe homogène.
 - La première situation est celle qui prévaut dans les localités à forte tension foncière. La récurrence des conflits fonciers et leur caractère de plus en plus violent, l'emprise foncière des citadins se traduisant généralement par des expropriations-ventes de terres au détriment des catégories faibles des migrants agriculteurs et éleveurs sont les principales manifestations de la tension foncière. Les propriétaires terriens ont adopté, au premier moment de la campagne de sensibilisation sur la loi, des attitudes diverses faites d'espoir, de méfiance et d'hostilité vis-à-vis de la loi. En effet, les propriétaires terriens qui n'étaient pas impliqués dans les transactions marchandes irrégulières et qui craignaient d'en être victimes (leurs domaines en jachère pouvant être vendus frauduleusement par le fils ou le cousin indélicat) perçoivent la loi comme un moyen pouvant protéger leurs biens fonciers menacés par « la tempête foncière ». Par contre les propriétaires terriens déjà engagés dans les marchandises irrégulières accueillent mal la loi qui allait permettre aux nouveaux acquéreurs (les citadins notamment) de régulariser leurs acquisitions foncières. Car certains propriétaires, en cédant leurs terres par « vente » ne concevaient pas que les acquéreurs établissent « des papiers sur leurs terres ». Aussi, pour des propriétaires terriens qui ont cédé des proportions très importantes (ou la presque totalité) de leurs terres, une loi qui sécurisera les terres est sans intérêt, puisque qu'« ils n'ont plus rien à sécuriser et ces gens risquent d'empêcher les autres de faire leurs papiers par jalousie » explique un premier adjoint au maire d'une commune rurale du Ziro.
 - La deuxième situation est celle qui prévaut dans les localités peu concernées par le phénomène des « ventes » de terres. Les enjeux de la loi sont à l'image des enjeux fonciers ; l'absence de compétitions acharnées pour le contrôle des terres dilue la pertinence d'une sécurisation foncière formalisée⁸; le respect du mode de gestion coutumière est toujours une réalité. Les réalités foncières locales n'ont pas encore, dans ces localités, créé les bases objectives de l'insertion du cadre normatif légal dans les pratiques foncières. Il y règne donc une ambiance de semi-indifférence. « On a entendu à la radio que ceux (les propriétaires terriens) qui veulent peuvent demander à la mairie

⁷ Au sens de la loi 034, il s'agit de « l'ensemble des personnes ou groupes de personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, titulaires de droits sur les terres rurales, soit à titre de propriétaires, de titulaires de droit de jouissance, de possesseurs fonciers, soit encore à titre de simples usagers de la terre » (p. 4).

⁸ On verra par la suite que c'est dans ces localités, où la problématique foncière est faible, qu'ont cours les premières expériences de formalisation des droits fonciers s'appuyant sur le contenu de la loi 034.

de leur faire des papiers pour leurs champs, mais personne dans ce village n'a entamé une démarche dans ce sens » explique le chef de terre du village de Bazanwara dans la commune de Cassou.

- Les migrants agricoles et pasteurs. Eux non plus ne constituent pas un groupe d'intérêts homogènes vis-à-vis de la formalisation des droits fonciers.
 - Les anciens migrants (qui ont parfois plus de trente ans de cohabitation avec les autochtones), particulièrement ceux vivant dans les localités à forte tension foncière, voient en la formalisation par titre la confirmation définitive et sécurisée de leurs droits fonciers, d'autant plus que le renouvellement des générations est source de remise en cause de la parole donnée (voir encadré 1). Les migrants des générations suivantes sont tout aussi intéressés par une loi leur permettant d'avoir des accords clairs et, ainsi, de planifier leurs activités dans le temps. « Même si la loi ne me permet pas d'avoir des papiers, le fait que mon tuteur ait des papiers me sécurisera car à partir de ce moment, il ne pourra plus me déguerpier avant que la durée du contrat n'arrive à échéance » estime un migrant installé dans le village de Sourou depuis sept ans (entretien du 7/11/13).
 - Les migrants majoritaires dans certaines localités et ayant, parfois, constitué leurs villages de migrants. Ce sont des migrants qui vivent « paisiblement » sur les terres que les autochtones leur ont prêtées (ou données selon un certain entendement) et qui, avec le temps, ont construit des villages de taille plus importantes que ceux de leurs tuteurs. Ceux-ci, dans la pratique n'ont pratiquement plus d'influence sur la gestion foncière interne à la communauté migrante. Les Peul du quartier de Bazanwara-peul et les Mossi de Tiabona, deux villages peuplés exclusivement de migrants dans la commune de Cassou, gèrent leurs terres selon leurs coutumes d'origine ; ils ont acquis un pouvoir de maîtrise foncière. À première vue, on pourrait penser que ces communautés saisiraient l'occasion que leur offre le cadre légal actuel (la loi 034) pour faire prévaloir leur appropriation foncière (même territoriale) « irréversible ». Mais des enquêtes menées en 2011 et en 2013 sur la perception de loi 034 dans ces « villages migrants » révèlent que le processus de formalisation des droits fonciers y sera, plus qu'ailleurs, complexe à réaliser. La totalité des 27 personnes enquêtées dans ces deux localités, des migrants fondateurs (il y a plus de quarante ans) aux migrants arrivés il y a moins de dix ans, ne considèrent pas la formalisation par titre comme le meilleur moyen de sécurisation de leurs droits fonciers. Cette perception semble être déterminée par deux éléments. Le premier est la crainte que l'idée de « papier sur la terre » ne soulève de nouvelles revendications de propriété de la part du village tuteur auquel on est toujours rattaché, administrativement. Ce sentiment est d'autant plus dominant, chez les Mossi de Tiabona, que du côté de Kassolo – village des autochtones – on vit de plus en plus mal l'écrasement économique et politique des gens de Tiabona, auxquels le pouvoir du CNR aurait donné du poids à travers les slogans du genre « la terre à celui qui la travaille ». Le deuxième élément est que le premier migrant à y avoir été installé par les autochtones se considère propriétaire absolu de l'ancienne brousse sur laquelle il a installé des centaines de ménages ; tout ce monde lui est redevable et personne ne semble intégrer le principe de se sécuriser autrement, par des « papiers ». Pourtant, il sera inacceptable, voire inconcevable, aux yeux des « propriétaires naturels », que le premier migrant se fasse

établir une attestation de possession foncière collective⁹, au nom des autres membres. La formule qui semble convenir « à tous » est le maintien des choses dans leur état actuel car on préfère être « sans papiers » que d'avoir des « papiers à problème ». Aussi, comme le dit l'adage populaire, « il ne faut pas chercher des problèmes là où il n'en existe pas ». Mais pour combien de temps encore cette situation va-t-elle tenir au regard des mutations agro-foncières régionales et locales accélérées, dont un des faits marquants est l'arrivée des citadins dans le jeu foncier ?

- Les « nouveaux acteurs ». C'est une expression générique qui désigne tous ceux qui, récemment, depuis le tournant néolibéral du début de la décennie 1990 (au Burkina Faso), s'intéressent aux terres rurales (qu'elles soient des terres des plaines aménagées ou de terroirs (terres non aménagées) aux fins d'activités agricoles. Ces acteurs sont des marqueurs importants des nouvelles pratiques foncières locales que la loi est censée encadrer. Quand bien même ils ne sont pas à l'origine des « papiers » informels, ils ont contribué à son ancrage progressif dans les rapports fonciers locaux. Essentiellement composés des élites urbaines, les nouveaux acteurs, avant même l'adoption de la loi 034, usaient des deux normes, coutumière et légale, pour accéder à la terre ; ils ont conscience que dans la situation actuelle, les deux registres peuvent bien se compléter. Mais l'évolution vers les « papiers » sous l'impulsion des citadins a été caractérisée par le phénomène des « faux procès-verbaux de palabres ». Des exemplaires de décharges, considérées comme des PVP, ne mentionnant parfois pas les identités complètes des cessionnaires de terres ou exagérant les montants de transaction (sans doute au profit de l'acquéreur) sont dans les cantines de certains propriétaires terriens qui ne savent ni lire ni écrire. Dans le sens de l'entendement commun de la loi, considérée comme l'avènement des « papiers sur la terres », on est tenté de supposer que les citadins, par leurs pratiques, ont anticipé celle-ci à travers leurs « faux papiers ». La loi 034 va-t-elle régulariser ces « faux papiers » ou bien les « faux papiers » vont-ils réguler la loi ?

Les représentations que les acteurs, dans leur diversité, se font de la loi illustrent bien la problématique du changement des pratiques ; elles mettent également en évidence toute la complexité et la délicatesse de l'accompagnement des pratiques foncières qui semblent pourtant s'inscrire dans une logique de « papiers ». Il nous semble que les principales équations à résoudre par les acteurs du « nouveau » sont le « savoir communiquer » et la « volonté de bien communiquer ». Car le risque est que la mauvaise organisation de l'information sur la loi donne lieu à la désinformation, ce qui peut être facteur d'aggravation de situations foncières déjà fort complexes.

2.2 La loi 034 et les processus d'anticipation foncière

L'idée de la loi 034 a eu une résonnance importante dans la zone du fait de la multiplicité des enjeux fonciers ainsi que cela a été déjà mentionné. Si pour certains acteurs, ce fut un effet de panique qui a été ressenti, vu que les marques du « désordre foncier de la RAF » sont toujours présents dans les mémoires et dans les rapports sociaux, pour d'autres il s'agit plutôt d'une opportunité de conforter une position de pouvoir dans un milieu de plus en plus incertain en

⁹ Nous verrons plus loin que le chef de terre d'un village sous projet GRAF a demandé une constatation de possession foncière rurale sur une superficie de plus de 1 000 ha, sur laquelle sont établis des migrants et des autochtones, dans le cadre de l'opération pilote de formalisation des droits foncier initiée par le GRAF.

matière de gestion foncière. Il s'en est donc suivi un ensemble d'actes d'instrumentalisation de la loi ayant abouti à des pratiques d'anticipation diverses.

2.2.1 « Si nous ne donnons pas nos terres, l'État va tout récupérer » et « la terre appartient à l'État, et donc à tout le monde » : la problématique de l'information foncière

En tant qu'instruments de pouvoir et servant, généralement, plus les intérêts de certains groupes que ceux des autres, les lois sont l'objet de toute forme d'instrumentalisation. Toujours marqués par les séquelles de la période du CNR, qui avait remis en cause le pouvoir de l'autorité coutumière sur le foncier, et hantés par un possible retour des « vieux démons » que leur agitent les spéculateurs de tout genre, des propriétaires terriens ont préféré céder, d'un manière ou d'une autre, des proportions parfois importantes de leurs domaines fonciers. Il se pose la question de l'information juste et adaptée au niveau des acteurs. On est tenté de se demander à qui profite ces types de manipulations. Difficile de répondre. « Nous avons appris que l'État a adopté une autre loi qui redit que la terre lui appartient. Cette fois-ci, nous voyons les choses venir. Je préfère « donner » des portions de ma terre que je ne peux pas exploiter contre de l'argent ; avec l'État, je n'aurai rien » explique un propriétaire du village de Kation dans la commune de Sapouy (23/07/2013). Dans presque toutes les communes rurales des deux provinces du Ziro et de la Sissili, des conférences ou des séminaires de formation sur la nouvelle loi foncière ont été tenus, mais à l'endroit surtout des élus locaux ; ceux-ci ont la charge de transmettre ce qu'ils ont compris à ceux qu'ils représentent, c'est-à-dire la population à la base. Mais cela est problématique car près de 50 % des conseillers municipaux (les titulaires) vivent dans les villes (Ouagadougou notamment) et l'autre moitié (en général non ou peu instruite) est résidente. En plus, la loi 034 n'est pas encore traduite dans les langues locales (mooré, jula, fulfuldé, nuni, etc.) ; et encore qu'il ne suffit pas de pouvoir lire pour comprendre ! L'information n'est pas seulement l'objet de manipulation (qui semble profiter à tous car, il faut le noter, avant même l'idée de loi 034, certains propriétaires terriens avaient commencé les ventes de leurs terres à des éléments de l'élite urbaine). Elle semble être retardataire, voire non évolutive, chez d'autres acteurs qui restent accrochés à des règles du passé (encadré 2). Ceux-ci n'ont-ils pas pu suivre le mouvement du temps, celui de la politique foncière nationale ou résistent-ils à un changement qu'ils considèrent comme un recul ?

Encadré 2 : « Nous sommes tous des Burkinabé ! »

H. O. est un militaire à la retraite, installé dans le village de Neboun (commune rurale de Biéha) depuis 1997. Pour accéder à la terre d'habitation et d'exploitation d'une superficie totale de 15 ha, il est passé par la procédure coutumière de demande auprès du chef de terre de Neboun. Celui-ci l'a installé à 3 km du centre du village. H. O., barbu, a été surnommé « Ben Laden » après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. En plus, H. O. est de la confrérie musulmane wahhabite alors que la grande majorité de la population, le chef de terre notamment, est sunnite. « Le courant passait » entre nous pendant les cinq premières années, explique H. O. Mais très vite, H. O. a été étiqueté, dans le village, comme un militaire aux « manières CDR », synonyme de hors-la-loi, d'insoumission au chef de terre à qui il se dit ne pas être redevable, selon des autochtones et des migrants de la même communauté que lui.

À partir de 2005-2006, les relations entre H. O. et le chef de terre ont commencé à se dégrader. Cela coïncide avec deux situations. Le phénomène de vente de terre a pris de l'ampleur dans le village et tous les points de vue s'y accordent. Au plan individuel, H. O. affirme que c'est en 2005 qu'il a réalisé son premier chargement de coton, preuve que de paysan, il est devenait agriculteur. « Dès que le chef a constaté les progrès que je réalise dans mon exploitation, il est devenu plus exigeant vis-à-vis de moi que des autres. Pour la moindre manifestation dans le village, il me dit de donner de l'argent ou des céréales. J'ai fini par lui rétorquer un jour que je ne suis pas à ses services » reconnaît H. O. qui dit être « très attaché » à sa liberté de produire et aussi à celle des autres « bons élèves » de l'agriculture comme lui dans le village. (Entretien du 16/10/2013.)

S'il est difficile d'expliquer les rapports fonciers devenus conflictuels entre H. O. et les autochtones mobilisés autour de leur chef de terre (jusqu'à ce qu'en juillet 2013, H. O. se soit vu interdire par le chef de terre d'enterrer son enfant dans le village !) par les questions de succès agricoles ou de convoitises de ces terres par des jeunes autochtones à des fins de vente, la perception par H. O. du mode de gestion foncière est décalée des réalités actuelles. « On a dit que la terre appartient à l'État et cela depuis la révolution. Je ne peux pas accepter qu'un chef de terre qui ne sait ni lire ni écrire veuille me retirer « ma terre » sous prétexte que je ne respecte pas les coutumes du village. Nous sommes tous des Burkinabé et aucun chef coutumier ne doit partager avec l'État son pouvoir pour déranger les gens. Quand on parle de l'État, on ne doit plus parler de coutume ! » (Entretien du 16/10/2013.) Conviction personnelle ou retard d'information ? Cet état de fait, qui n'est sans doute pas l'unique cas, pose la question de la formalisation des droits fonciers « légitimes » ou « revendiqués » à la veille d'une crise foncière ouverte. Nous sommes au centre de la problématique des outils alternatifs de gestion foncière apaisée.

Au-delà des manipulations volontaires ou involontaires de l'information sur la loi pour satisfaire des intérêts de groupes, de l'effet de panique qui a été créé chez certains acteurs, la loi 034 semble avoir engagé une nouvelle course aux terres agricoles entre les propriétaires terriens autochtones.

2.2.2 « Mieux vaut prévenir que guérir » : les nouvelles consciences foncières locales

L'idée de la loi 034 n'a pas produit que des effets psychologiques. Sur le terrain, on assiste à de nouvelles pratiques foncières entre autochtones, symbole d'une recomposition des rapports de pouvoir. Celles-ci se manifestent sous deux principales formes :

- Marquer sa propriété sur les jachères familiales. Cela consiste pour certains autochtones propriétaires terriens à planter des arbres fruitiers (anacardiens, manguiers) ou non (eucalyptus) dans la brousse. D'autres ouvrent de nouveaux champs symboliques pendant un ou deux ans. « Comme c'est la brousse de la famille, chacun a le droit de prélever une partie pour exploiter ». L'enjeu de tout cela est de faire valoir, à l'heure de la formalisation des droits de propriété par constatation de possession foncière, leur droit de propriété.
- S'installer en brousse. Des autochtones, ces dernières années, ayant compris que les « choses changent », décident de quitter l'espace d'habitation villageois qu'ils trouvent « trop serré » pour s'installer dans la brousse familiale. « Quand j'étais en famille au village, je ne pouvais pas faire l'élevage comme je voulais car il n'y avait pas d'espace.

Maintenant que je me suis libéré des vieux et des aînés, je me sens mieux » soupire D. D., un jeune agriculteur installé à 5 km du village de Cassou. D'autres autochtones, au regard de la taille importante de la famille et du coût de délocalisation en brousse, optent pour l'installation d'une partie de la famille. Ils construisent des maisons de brousse dans lesquelles vivent les travailleurs en saison agricole et, au fil des années, une des femmes (le plus souvent la première) et quelques enfants (ceux qui n'ont pas été scolarisés) y restent tout le temps. « J'ai deux familles dont l'une au champ » explique B. N. du village de Bieha. Ces autochtones qui s'installent en brousse semblent s'inscrire dans une compétition foncière non ouverte, mais lancée par l'idée des « papiers sur la terre », sans que les autres restés au village n'en soient véritablement conscients. « Personne du village ne viendra un jour me déranger dans mon domaine même si un jour je décide de demander un titre foncier à la mairie. D'ailleurs, avec toutes ces ventes de terres désordonnées que nous connaissons aujourd'hui, mieux vaut prévenir que guérir » estime D. D. (Entretien du 04/11/2013.)

Avant même que la loi ne soit véritablement appliquée sur le terrain (car depuis son adoption en 2009, la loi a plus fait l'objet de rumeurs que de sensibilisation véritable), il souffle sur les rapports fonciers locaux un vent du « nouveau ». Comme un coup de patte dans une fourmilière, l'idée de la loi semble déjà faire bouger des lignes, mettant au jour des contradictions inter et intra familiales et communautaires jusque-là invisibles et illisibles. Qu'est-ce qui va réellement changer ? Assistera-t-on à une confirmation des tendances inégalitaires des rapports agrofonciers ou à leur renversement ? Certes, il est prématuré de mesurer les apports du nouveau cadre légal car le terrain n'est pas encore riche en cas d'expérimentation. Néanmoins, l'on peut apprécier le processus de mise en œuvre de la loi 034, notamment la construction de la gouvernance foncière à travers les modes d'appropriation de la loi sous l'angle institutionnel.

III. LA LOI 034, DE LA THEORIE A LA PRATIQUE : LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE FONCIERE LOCALE EN QUESTION

Nous avons, brièvement, passé en revue la structure coutumière de gestion foncière en pays nuni ainsi que les évolutions différenciées qui marquent celle-ci du fait de plusieurs facteurs. La croissance démographique, due principalement aux migrations, et les mutations agricoles qui en ont résulté, la RAF de 1984 et ses effets sur les rapports sociaux locaux ont considérablement imprimé du dynamisme aux règles coutumières de gestion foncière. Les rapports fonciers devenus complexes et conflictuels, facteurs de risques de troubles sociaux et d'entrave à la production agricole, ont imposé, au niveau de l'État burkinabé, une reconsidération de la problématique foncière en milieu rural.

Dans cette partie, on appréciera le niveau d'appropriation de la nouvelle politique foncière à travers l'état d'application des dispositions de la loi 034, portant régime foncier rural. Et cela dans un contexte où la décentralisation foncière pose la question de la mise en place d'une gouvernance foncière locale.

3.1 Les institutions déconcentrées et décentralisées face à la loi 034 : de la complémentarité aux contradictions

Avant d'apprécier comment les différents acteurs interagissent dans la mise en œuvre du cadre législatif en matière foncière, il importe de revisiter, brièvement, le concept de gouvernance appliqué au foncier dans le Sud-Burkina Faso.

3.1.1 Que comprendre de la gouvernance foncière locale ?

Selon le comité technique « Foncier et Développement¹⁰ » « *la gouvernance foncière, au-delà de la dimension sociale, renvoie aux arbitrages entre les fonctions économiques concurrentes du sol. Elle vise à concilier, dans le respect des lois et des règles, les intérêts entre les différentes catégories d'acteurs, et à associer les citoyens au processus de décision, en prenant en compte les pratiques locales* ». L'article 8 de la loi 034 portant régime foncier rural mentionne que « *la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural sont assurés à travers un programme national de sécurisation foncière en milieu rural, élaboré par le gouvernement, assurant la concertation de l'ensemble des ministères et institutions publiques concernés et, avec la participation effective des autres acteurs du foncier rural, notamment les collectivités territoriales, les autorités coutumières et traditionnelles, le secteur privé et la société civile* ». Les bases de la gouvernance foncière locale sont bien posées, plaçant au centre du principe la question de la participation de tous les acteurs. Comment opérationnaliser une telle gouvernance dans un contexte de faible représentativité de la majorité, illustrée par des propos du genre « *un migrant ne sera jamais conseiller ici* » ? Comment l'autorité déconcentrée (préfecture et TGI) régulièrement mise en cause pour des pratiques de corruption dans des affaires de litiges fonciers pourra-t-elle réussir sa mission d'appui au processus de la décentralisation foncière ? Comment l'autorité décentralisée pourra-t-elle tenir tête aux pressions politiques et économiques des élites urbaines, pour la défense des « intérêts

¹⁰ Voir le document de synthèse du livre blanc des acteurs français de la coopération : « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud », p. 7.

locaux » ? Il s'agit là de la problématique de la construction et de l'exercice d'un pouvoir public local légitime qui est posée.

3.1.2 Le jeu des prérogatives institutionnelles : « guerres » au sommet et blocage en bas ?

Avec la communalisation intégrale du territoire entamée en 2006 et l'érection systématique des départements administratifs en communes rurales, les services déconcentrés de l'État (l'autorité préfectorale notamment) et ceux décentralisés (l'autorité municipale) sont dans une logique de cohabitation dans une perspective de substitution, avec le temps, des seconds aux premiers. Au principal objectif de la décentralisation, qui est de consacrer « *le droit des collectivités territoriales¹¹ à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale* » (art. 2 de la loi N° 055/AN portant code général des collectivités territoriales (CGCT) au Burkina Faso), s'ajoutent des enjeux corporatistes. Sur le plan foncier, avant l'élection des conseils municipaux, les tribunaux départementaux géraient les litiges fonciers ; quand ceux-ci n'y arrivaient pas, soit parce que la conciliation à l'amiable avait échoué ou soit parce que la décision du tribunal était contestée par la partie plaignante ou avait fait l'objet d'appel par l'accusé, les dossiers de litige¹² étaient transférés au tribunal de grande instance (TGI) de Léo¹³. Dans le cadre de la décentralisation, ce sont les communes rurales qui ont compétence sur la gestion foncière (art. 90 du Code général des collectivités territoriales). Cette compétence des communes rurales sur le foncier est réaffirmée par la loi 034 à ces articles 40 et 41.

La mise en œuvre de la décentralisation a été marquée par le décalage entre le transfert des compétences et la mise en place des structures locales de gestion foncière que sont les services fonciers ruraux et les commissions foncières villageoises. Car la mise en place de ces structures locales a débuté sept ans après l'élection des conseils municipaux en 2006. Entre 2006 et 2013 donc, la gestion des affaires foncières locales a été caractérisée par un flottement, source de conflits de pouvoirs entre administration déconcentrée et administration décentralisée. Les préfets, par exemple, continuaient à signer des procès-verbaux de palabre « à problèmes » en référence aux textes de la RAF de 1996, alors que les conseils municipaux s'appuyaient sur la loi 034 pour apprécier les dossiers de demande de permis d'exploiter (selon les termes de la RAF), devenus des attestations de possession foncière rurale (APFR) selon les termes de la loi 034. Les superficies, objets de demande de permis d'exploiter, sont généralement importantes : entre 60 et 300 hectares. Les enjeux qui y sont liés sont contradictoires. En l'absence des SFR, les taxes d'établissement des APF sont perçues par le service des impôts au chef-lieu de la province, alors que les communes sont à la recherche de ressources pour fonctionner, les transferts de moyens n'allant pas au même rythme que ceux des compétences. Pourtant ce sont les mairies qui doivent gérer les plaintes et autres conflits liés aux transactions, dont la procédure

¹¹ Les collectivités territoriales au Burkina Faso sont la région et la commune (art. 8 du CGCT) mais nous nous intéressons aux entités communales dans l'analyse de la gouvernance foncière car c'est à ces niveaux que les réalités des rapports de pouvoir se jouent entre les différents acteurs.

¹² Nous faisons l'économie de la procédure, longue, de constitution des dossiers de litiges fonciers, des constats de terrain (qu'il s'agisse de dégâts de champs causés par des animaux ou des contestations de limites de champs) au jugement de l'affaire par le tribunal départemental composé du préfet, du commissaire de police, des agents techniques de l'État (agriculture, élevage, etc.), du responsable administratif villageois (RAV), actuel CVD, etc.

¹³ La Région administrative du Centre-ouest est couverte, judiciairement, par deux TGI, celui de Koudougou qui couvre les provinces du Boulkiemdé et du Sanguié et celui de Léo qui couvre les provinces du Ziro et de la Sissili.

commence à la préfecture pour se terminer à la mairie, vu que le maire est le signataire de l'AFR après délibération du conseil municipal (alors que les recettes qui sont générées ne vont pas aux recettes communales mais au trésor public). Aussi la pression foncière pèse-t-elle sur le conseil municipal, car *« les préfets dirigent les gens vers la mairie quand il s'agit de problèmes fonciers dont ils sont en partie responsables pour avoir signé des PVP sans impliquer la mairie »*, selon le premier adjoint au maire d'une commune qui dénonce un *« double jeu »* des préfets qui profiteraient de la mise en place inachevée des structures locales de gestion foncière pour *« poursuivre des actions qui sont à l'origine des difficultés actuelles des mairies à assurer le contrôle foncier »*.

Ce flottement des pratiques foncières « légales » entre les dispositions de la RAF et celles de la loi 034, qui semble faire le lit à des conflits d'intérêts corporatistes et personnels, a eu comme conséquence, entre autres, la décision des conseils municipaux de bloquer les dossiers de demande d'APF sur la base de délibérations fixant des limites de superficies pouvant faire l'objet de délivrance d'APF. Ces délibérations dans les communes de Sapouy et de Cassou, par exemple, fixent les superficies respectivement à 20 et 15 hectares. Pourtant, l'article 12 du décret N°2010-403/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant conditions particulières applicables aux cessions de possessions foncières rurales ouvre la possibilité de demande d'APF à la mairie aux superficies de 50 à 100 hectares. Le refus d'une demande d'APF portant sur un terrain d'une superficie de 30 ou 50 hectares par un conseil municipal n'est donc pas légal et pourrait déboucher sur des plaintes en justice contre le conseil municipal. En décidant de faire « leur loi » dans la loi, les conseils municipaux semblent décider de prendre leurs responsabilités face à des dispositions de la loi qui aggraverait les problèmes fonciers si elles sont appliquées. La poursuite de la responsabilisation des acteurs locaux à travers la mise en place des structures locales de gestion foncière augure-t-elle d'une purification du processus de mise en œuvre de la loi 034 ?

3.2 Mise en place des structures locales de gestion foncière : la problématique de l'adaptation des pratiques foncières au cadre légal

Dans l'architecture de la gouvernance foncière décentralisée, des structures locales de gestion foncières sont prévues. Il s'agit principalement des services fonciers ruraux (SFR) et commissions foncières villageoises (CFV). Ce sont des maillons qui manquaient, depuis l'adoption de la loi 034 en 2009, ce qui se traduisait (et qui se traduit jusque-là, comme ci-dessus mentionné) par une confusion de rôles entre les acteurs institutionnels. Mais le contexte socio-économique et les réalités de mise en place de ces structures suscitent des questionnements sur leurs capacités à traduire, sur le terrain, l'esprit de la loi.

3.2.1 Mise en œuvre des structures locales de gestion foncière : le nouveau départ ?

Dans les communes rurales de Cassou et de Bieha existent depuis fin 2012 des services fonciers ruraux (SFR) à l'échelle communale, des commissions foncières villageoises (CFV) et des commissions de conciliation foncière villageoise (CCFV) à l'échelle villageoise. Dans les communes urbaines de Sapouy et de Léo auxquelles sont rattachés des villages, le bureau domanial (BD) assure le rôle du SFR.

Au sens de l'article 77 de la loi 034, *« le service foncier rural est chargé, d'une part, de l'ensemble des activités de gestion et de sécurisation du domaine foncier de la commune y*

compris les espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune et d'autre part, des activités de sécurisation foncière du patrimoine foncier rural des particuliers sur le territoire communal ». Composé d'un bureau domanial et d'information sur le foncier et d'un bureau topographique (article 6 du décret d'application portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière), le SFR est l'instrument de coordination des actions de sécurisation foncière dans la commune (notamment le suivi de l'élaboration des chartes foncières locales, l'organisation des opérations de constatation de possession foncière rurale, l'élaboration des outils de l'information et de la publicité foncières).

La CFV est une sous-commission du conseil villageois de développement chargée des questions foncières (art. 81 de la loi 034 portant régime foncier rural). Elle est composée de neuf membres dont des représentants des autorités coutumières (1) et religieuses (1), des associations de jeunes (1), de femmes (2), d'éleveurs (1), d'agriculteurs (1), et des représentants d'organisations professionnelles locales (2) (art. 10 du décret d'application). Dans la pratique, les bureaux sont généralement de 18 membres du fait des postes d'adjoints qui sont créés par les populations elles-mêmes. Les CFV, selon la loi, sont à la base des initiatives des chartes foncières locales. Elles coordonnent également les actions de constatation de possession foncière rurale (information foncière, inscription des demandeurs d'APF, etc.).

La CCFV est un organe de médiation foncière. La loi n'a pas défini de manière précise sa composition mais sur le terrain, elle a la même composition que la CFV avec la spécificité qu'un peu partout, elle est présidée soit par le chef de terre soit par son représentant direct (un membre de sa famille).

3.2.2 Les nouveaux questionnements

La mise en place des structures de gestion foncières décentralisées (SFR, CFV, CCFV) témoigne de l'engagement des acteurs, particulièrement les autorités municipales, les populations locales et les partenaires techniques et financiers, à s'approprier la loi 034 et de la matérialiser dans le jeu foncier local. Mais la formalisation institutionnelle soulève cependant des questionnements quant à la capacité de ces structures, de par leur composition et les motivations de leur mise en place, à prendre en charge efficacement les questions foncières villageoises dans un élan de sécurité pour tous. Certes, il est prématuré d'apprécier, sur la base des actes, la conduite des affaires foncières par ces structures, mais partant de questions structurelles, certains questionnements sont fondés. On a pu constater que la mise en place des SFR dans les communes rurales a été impulsée, non par l'autorité municipale mais par des projets, le Millennium Challenge Account (MCA) et le Groupe d'action et de recherche sur le foncier (GRAF) notamment, qui en avaient besoin dans leurs démarches de mise en œuvre d'opérations pilotes de constatation de possession foncière. Il en est de même des CFV et des CCFV dans les villages. Le manque de ressources humaines et financières est une contrainte majeure à laquelle font face les collectivités territoriales, le transfert des moyens ne suivant pas le rythme du transfert des compétences, mais on peut s'interroger sur la conscience qu'a l'autorité communale de ses propres initiatives souveraines pour l'affirmation de son autorité légitime aux yeux des populations et des partenaires techniques et financiers.

L'autre questionnement est inspiré par la place de l'autorité coutumière dans les nouvelles structures locales de gestion foncière que sont les CFV et les CCFV. Celles-ci, excepté quelques cas, sont présidées par un membre de la famille du chef de village ou de terre. Cela est conforme à la loi 034 qui donne à l'autorité coutumière toute sa place dans le jeu foncier (art. 81), à la

différence de la RAF qui le lui avait dénié, comme cela a été mentionné plus haut. Par cette appropriation des structures locales de gestion foncière par les autorités coutumières, on pourrait se demander si les instances coutumières de gestion foncière vont s'adapter aux nouvelles structures ou si ce sont ces dernières qui s'adapteront aux premières. Cette question est d'autant plus pertinente au regard de la place assez marginale qu'occupent les représentants des communautés migrantes (agriculteurs et éleveurs) dans les CFV et dans les CCFV ; celles-ci occupent le plus souvent les postes d'adjoints dans les bureaux. Dans les rapports démographiques marqués par la prédominance des migrants, la question de la légitimité des structures locales semble être une équation citoyenne posée.

Au-delà de la mise en place des structures locales de gestion foncière, il importe d'explorer, ne serait-ce que partiellement, les actions de formalisation des droits fonciers locaux en cours dans la zone conformément aux dispositions de la loi, en vue d'en appréhender les enjeux sociopolitiques.

IV. APPLIQUER LA LOI 034 DANS LE ZIRO ET LA SISSILI : LE PROCESSUS DE FORMALISATION DES DROITS FONCIERS A L'EPREUVE DU TERRAIN

Après avoir, brièvement, analysé le fonctionnement des rapports fonciers coutumiers, les enjeux locaux de la dynamique d'insertion du droit moderne, au travers de la loi 034, et la complexité de l'instauration d'une gouvernance foncière locale, il est important, au moment où la sécurisation foncière est au centre d'une certaine agitation médiatique, de questionner les pratiques de formalisation des droits fonciers en cours dans le Ziro et la Sissili.

Bien qu'étant en cours, les expérimentations de formalisation des possessions foncières rurales fournissent des éléments d'éclairage des problématiques nouvelles que font apparaître les tentatives d'application de la loi 034 dans cette zone de colonisation agricole et d'accueil de migrants.

4.1 Les acteurs fonciers et les APFR dans le Ziro et la Sissili

L'une des questions soulevées par les opérations de formalisation en cours et, d'une manière globale, par le processus de sécurisation foncière par la délivrance des attestations de possession foncière rurale (APFR) est celle de la différenciation des acteurs selon les enjeux des « papiers de la terre ». Concrètement, deux situations se présentent : les actes délibérés et personnels de demande des documents de propriété foncière (permis d'exploitation¹⁴, attestations de possession foncière et titres fonciers) qui peuvent être qualifiés d'actes spontanés, et les demandes suscitées, motivées et soutenues par les projets pilotes de sécurisation foncière dans la zone.

4.1.1 Les demandeurs « spontanés » des documents juridiques de sécurisation des droits fonciers

Avant même l'adoption de la loi 034 portant régime foncier rural, nombre d'acteurs, essentiellement les « nouveaux acteurs », dans le Ziro et la Sissili, avaient entrepris des démarches de formalisation de leurs acquisitions foncières auprès des conseils municipaux de Sapouy et de Léo. Le principal document juridique attestant de la propriété foncière était le permis d'exploitation (PE) que délivraient les conseils municipaux. Avec la loi 034, celui-ci est remplacé par l'attestation de possession foncière rurale (APFR).

Mais l'évolution des textes juridiques n'a pas impliqué, aussitôt, un changement de pratiques. Les citoyens « nouveaux acteurs » qui sont les plus intéressés par la sécurisation de leurs acquisitions foncières par les documents juridiques ont continué à formuler des demandes de permis d'exploitation selon la procédure « ancienne », compliquant, de ce fait, l'application de la « nouvelle » procédure au travers de la loi 034, surtout en l'absence des instances de mise en œuvre dans les communes rurales, à l'époque, que sont les services fonciers ruraux (SFR). À titre d'exemple, dans la commune de Léo, où nous avons pu disposer de quelques chiffres relativement précis, entre les années 2000 et 2012, 130 demandes de permis d'exploitation ont

¹⁴ Avec la loi 034, le permis d'exploitation (PE) est, en principe, remplacé par l'attestation de possession foncière rurale (APFR). Mais comme nous le verrons, c'est là que résident certaines ambiguïtés de la mise en œuvre de la loi.

été enregistrées dont seulement une vingtaine concernent des religieux (congrégation de sœurs religieuses, notamment), des ONG et quelques citoyens résidant dans la ville de Léo. Ailleurs, disposer des statistiques sur les nouveaux acteurs demandeurs d'APFR (qui remplacent désormais les PE) est presque impossible. Auprès des conseils municipaux de Sapouy et de Cassou, par exemple, on se limite à dire que « les dossiers de demande d'APF qui sont parvenus à notre niveau dépassent 300 ou 400 ». Pourquoi un tel silence sur les chiffres ? Il semble que l'explication serait le fait que « presque tous les dossiers de demande d'APF sont des dossiers à problèmes¹⁵ ». Avoir une idée du nombre d'autochtones demandeurs d'APF est tout autant difficile. Dans la commune de Cassou, sur les « plus de 400 dossiers de demande d'APF », une « dizaine » serait pour des autochtones propriétaires terriens de la commune. Le reste des « dossiers à problèmes » appartient à des nouveaux acteurs qui ont acquis des terres dans la commune. Dans la commune de Sapouy, sur les « plus de 300 dossiers » il n'y en aurait pas plus d'une « dizaine » également pour des autochtones propriétaires terriens, à la date du 12 juillet 2013.

Il ressort de ceci que les « nouveaux acteurs » sont ceux qui sont particulièrement motivés par la formalisation de leurs droits fonciers pour des raisons sans doute liées aux enjeux économiques actuels, et surtout à venir, que présentent les mutations foncières. Quand s'appliquera la loi 034, des clarifications sont attendues, notamment dans la régulation des transactions marchandes qui se développent dans la zone.

4.1.2 Les autochtones et la formalisation des droits fonciers : entre nécessité et formalisme

Il s'agit d'une question délicate. Pas seulement parce que, comme cela a été déjà dit, les acteurs locaux ne se bousculent pas, actuellement, aux portes des mairies pour déposer des demandes d'APFR, mais surtout parce que leurs rapports avec les « papiers de la terre » sont si complexes qu'ils font difficilement la part entre la nécessité et la formalité d'une sécurisation. Un constat de faible initiative d'action de la part des acteurs locaux pour la formalisation de leurs droits fonciers se dégage. Cet état de fait qui semble être, en partie, le produit du conflit socioculturel entre « papiers de la terre » et « parole donnée », en matière de gouvernance foncière, pose la problématique des responsabilités partagées (ou à partager) entre les programmes et projets de développement et les acteurs locaux.

Des actions pilotes de constatation de possession foncière rurale sont en cours, depuis 2012, dans les provinces du Ziro (villages de Niessian et de Panassian dans la commune rurale de Cassou) et de la Sissili (village de Sissili dans la commune urbaine de Léo). Mises en œuvre respectivement par le Groupe d'action et de recherche sur le foncier (GRAF) et le Millennium Challenge Account-Burkina Faso (MCA), ces opérations de formalisation des droits fonciers locaux, qui ne sont pas encore achevées (février 2014), sont déjà riches d'enseignements en termes d'adhésion au processus d'application du nouveau cadre légal par les populations locales.

Dans le village de Sissili, par exemple, 146 personnes étaient enregistrées sur le registre des demandes de constatation foncière auprès de la commission foncière villageoise (CFV), dont

¹⁵ Ce sont ces fameux dossiers de demande d'APF portant sur des superficies dépassant la limite des 15 et 20 hectares fixés par les arrêtés des conseils municipaux.

une trentaine au titre de demandeurs collectifs¹⁶ (à la date du 16 janvier 2014). Ce chiffre représenterait environ 40 % des potentiels demandeurs autochtones¹⁷. Pour une première opération, c'est un signe de progrès quand bien même les logiques des adhérents peuvent différer. Les 60 % restants sont partagés, actuellement, entre « n'ayant pas encore adhéré » et « non-adhérents ». Si les premiers (dont on connaît la proportion) sont une réserve statistique, les seconds symbolisent la difficulté pratique de la formalisation de droits fonciers collectifs. Il en ressort que la principale contrainte est l'impossibilité pour certaines familles de s'accorder sur le porteur de la demande familiale.

Aussi, si au niveau des autochtones qui ont adhéré au processus de constatation foncière, il règne une relative sérénité, au niveau des migrants (agriculteurs et éleveurs), l'heure est aux inquiétudes. Les différents acteurs n'envisagent pas les futurs rapports avec les mêmes sentiments. « Nous ne savons quels seront les nouveaux rapports entre nos tuteurs et nous quand ils auront leurs papiers » s'interroge un migrant dans le village de Sissili (16/01/2014). Un migrant du village de Yallé (village voisin de Sissili), qui suit attentivement ce qui se passe chez le voisin, résume ses sentiments d'inquiétude en ces termes : « Déjà qu'il n'y avait pas de papiers, on apprend qu'ici et là, les terres sont vendues à ceux qui ont l'argent pour les acheter. Le problème n'est pas le fait qu'on me dise un jour d'acheter la terre qu'on m'a prêtée, mais est-ce que j'aurai les moyens pour concurrencer celui venu de Ouagadougou ou de Léo ? » (Entretien du 18/01/2014.)

Dans les villages de Niessan et de Panassin, les rapports des populations à l'opération de formalisation sont différenciés. Dans la première localité, les 176 propriétaires terriens qui se sont fait enregistrer comme demandeurs d'APFR représenteraient 60 % des autochtones propriétaires terriens et potentiellement éligibles à l'octroi des « papiers des terres ». Dans la seconde localité, 89 inscrits ont été enregistrés par le projet. Là-bas, des conflits de pouvoir entre chefs coutumiers, entre membres de familles, de limite territoriale avec un village de la commune de Tô, etc., le tout sur fond de lutte de leadership pour le contrôle du projet (pratique récurrente dans nombre de projets), ont mis à mal le processus. En plus de ces difficultés inévitables, voire normales sommes-nous tentés de dire au regard des expériences des programmes et projets de développement, il apparaît que dans l'expérimentation du GRAF, ce qui a mis à rude épreuve l'opération à son début est la « conception » de certaines insécurités foncières à sécuriser, bien en décalage avec les réalités locales (encadré 3).

¹⁶ Les articles 3 et 4 du décret d'application de l'article 39 de la loi 034 précisent les modalités de demande d'APFR à titre collectif.

¹⁷ Comme on le verra ci-après, ces phases pilotes de formalisation des droits fonciers locaux ne concernent que les autochtones propriétaires terriens au sens coutumier du terme. Pour plus de compréhension des enjeux et implications sociopolitiques d'une telle démarche, se référer à la thèse de doctorat de Laurent Tewendé Ouédraogo.

Encadré 3 : « Les femmes et les terres nous appartiennent »

Le GRAF est parti sur la base d'un « projet de mise en œuvre d'actions de sécurisation foncière au profit des femmes ». Pour commencer, comme il est de règle, plusieurs actions de sensibilisation et d'information ont été menées en direction des populations à travers des assemblées générales villageoises. Mais au contact de la réalité, l'opérateur, face aux difficultés à faire passer l'idée de délimiter les lopins de terre exploités par les femmes et de les sécuriser en attribuant à celles-ci des « papiers », a opté pour une approche plus réaliste. Les propos du chef de terre du village de Niessian, là où le processus est, malgré tout, plus avancé, traduisent la complexité de la sécurisation des droits de certaines catégories sociales : *« On est venu un jour me dire qu'il y a une structure qui vient de Ouagadougou et qui a décidé d'aider les femmes de mon village. Effectivement, un autre jour, des gens sont venus avec des représentants de la mairie de Cassou. J'ai fait convoquer tous le village pour les écouter. Dans leurs explications, ils nous ont fait savoir qu'ils veulent permettre aux femmes d'exploiter les terres que nous leur avons données en leur permettant d'avoir des papiers qui prouvent que nous n'allons plus leur retirer les terres qu'elles exploitent. Je leur dit que je ne suis pas d'accord avec le fait de donner des papiers aux femmes alors que les hommes, en particulier moi-même qui suis chef, n'ont pas encore eu ces papiers-là ! Nous leur avons dit qu'entre nos femmes et nous il n'y a pas de différence ; vouloir donc donner des papiers aux femmes, c'est vouloir nous séparer. Si c'est pour nous que vous voulez faire des papiers, nous sommes d'accord. D'ailleurs, nos femmes et les terres qu'elles exploitent nous appartiennent... »* (Entretien du 21/10/2013.)

Ce cas est illustratif de la complexité des formalisations des droits fonciers au profit de certains groupes vulnérables comme les femmes et les jeunes. Les obstacles socioculturels sont toujours nombreux. Et en plus, dans ce village de Niessian qui n'est pas marqué par la spéculation foncière (les ventes irrégulières de terres) et où on assiste très rarement à des retraits de terres aux femmes, les conditions objectives de la sécurisation par les papiers ne semblent pas réunies. Existe-il une insécurité foncière chez les femmes ? Faut-il établir des APF pour la forme ou faut-il le faire quand cela est nécessaire ? Il n'est pas évident que les femmes soient conscientes des enjeux du « plaidoyer » en leur faveur. *« Quand nous avons appris qu'une structure venait pour nous aider, nous pensions que c'était pour nous permettre d'avoir des crédits pour notre petit commerce. Concernant les terres, nous n'avons pas de problèmes particuliers avec nos maris puisqu'ils ne peuvent même pas emblaver toute la brousse »* explique une femme du village (entretien du 21/10/2013).

Avec l'application de la loi 034, sur son volet principal qu'est la formalisation des droits fonciers par la délivrance des APFR, des modifications importantes sont à prévoir dans les rapports socio-économiques. Peut-il en être autrement ? Assurément non. La nature des rapports souhaités (ou souhaitables) reste cependant la question centrale. Qu'à cela ne tienne, sur le chemin vers les « papiers de la terre » se mêlent, chez les acteurs, inquiétudes et espoirs. Voici comment un cadet de famille résume ses sentiments face à la demande de constatation portant sur 1 287 hectares par son frère chef de village : « Nous sommes les petits frères du chef mais nous commençons à avoir peur de ce qui adviendra dans nos rapports une fois que celui-ci aura l'APFR entre les mains... ». Mais en attendant, pour le chef qui s'impatiente d'obtenir son APFR : « Je pense déjà, par exemple, à louer un hectare à 25 000 f CFA (environ 40 euros) par

an ou demander en lieu et place deux sacs de maïs à qui viendra me demander de la terre pour cultiver... » (entretien du 21/10/2013).

Les rapports des acteurs locaux au processus de formalisation des droits fonciers, à cette étape, peuvent être considérés comme une base favorable à l'insertion du nouveau cadre légal dans les pratiques foncières en cours dont la tendance est à l'individualisation et à la monétarisation. Mais si, globalement, l'idée des « papiers de la terre » se répand et est de plus en plus admise par les populations locales, les démarches pour sa concrétisation n'est pas sans susciter des questionnements.

4.2 Formalisation des droits fonciers locaux : les outils et méthodes de sécurisation foncière en question

L'une des équations à résoudre dans le processus d'application de la loi 034 portant régime foncier rural au Burkina Faso est l'adaptation de la lettre de la loi aux réalités locales sans trahir l'esprit de celle-ci. En effet, comment parvenir à la sécurisation des droits fonciers locaux, qui est l'esprit de la loi, au travers des « papiers », dans un milieu socio-économique et culturel aussi complexe que celui du Ziro et de la Sissili ? Il est évident qu'il n'existe pas une seule voie. Mais en s'appuyant sur certains aspects essentiels de la démarche de formalisation des droits fonciers qui sont stipulés dans la loi, on peut s'interroger sur les enjeux des démarches empruntées par les opérations pilotes actuelles (MCA et GRAF).

4.2.1 La lettre de la loi face aux réalités du terrain : que faire des dispositions délicates de la loi 034 ?

La délicatesse des dispositions de la loi 034 dont il est question ici est bien relative ; elle résulte de la différenciation territoriale des enjeux de ladite loi. Car dans une zone d'accueil de migrants et dynamique au plan agropastoral comme le Ziro et la Sissili, la portée sociopolitique et économique d'une loi foncière diffère sensiblement de celle en territoire socialement plus homogène comme en pays mossi.

En effet, les opérations pilotes de formalisation des droits fonciers en cours permettent, déjà, d'apprécier les enjeux de la prise en compte ou non de certaines dispositions de la loi 034 dans le processus de sécurisation foncière. Pour illustrer, nous considérerons les chartes foncières locales et l'article 36 de ladite loi.

■ Des chartes foncières locales

Dans le processus d'application de la loi, l'élaboration des chartes foncières locales est une phase centrale et sensible en ce qu'elle offre à tous les acteurs un cadre d'échanges devant « permettre de parler des vieux problèmes connus de tous mais jamais évoqués », selon le premier adjoint au maire de Cassou. Les chartes foncières au sens de la loi 034 sont définies comme des « *conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages et pratiques foncières, élaborés au niveau local et visant dans le cadre de l'application de la présente loi, à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural* » (article 6). Dans les villages d'expérimentation des formalisations, la démarche a fait abstraction de cette étape indispensable, celle de l'élaboration des chartes

foncières¹⁸, qui aurait permis une meilleure compréhension des enjeux du processus par les acteurs, condition essentielle de leur responsabilisation. Les séances de sensibilisation et d'information dans les villages de Sissili, de Niessian et de Panassian, même si elles ont le résultat d'avoir fait adhérer environ 60 % des autochtones propriétaires terriens, n'ont pas permis d'aborder toutes les questions sensibles de la problématique du droit à la propriété foncière locale. Les questions relatives aux droits fonciers des femmes (comme illustré par l'encadré 3), des jeunes et des migrants ne peuvent être mieux discutées que dans des cadres d'échanges appropriés que sont justement ceux de l'élaboration des chartes foncières locales. Aussi, les échanges profonds, inclusifs et participatifs sur les statuts fonciers des divers acteurs ont le mérite de dissiper certaines craintes et de mettre fin à la psychose du « papier », manifeste chez certains acteurs, notamment les migrants, inquiets pour leur avenir social.

L'étape d'élaboration des chartes foncières locales pourrait, face aux différences et aux contradictions dans les rapports fonciers, permettre d'enrichir la loi. Car en matière foncière, comme dans d'autres domaines, le contournement de certaines étapes importantes peut produire de nouvelles formes d'insécurité plus importantes que celles en présence.

■ De l'article 36

La disposition de l'article 36 pose un important défi aux « formalisateurs » des droits fonciers locaux. En effet, l'article stipule que « *sous réserve de l'identification des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune identifiées et intégrées au domaine de la commune concernée, constituent des fait de possession foncière* :

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

Les prêts et locations reconnus ou prouvés de terres rurales ne peuvent en aucun cas être constitutifs de fait de possession foncière ».

Cette disposition semble floue et ouvre la voie à des spéculations. D'un point de vue autochtone, la « reconnaissance unanime de la qualité de propriétaire » est une condition qui peut être réunie, ce qui n'est pas le cas de « la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque » dans un contexte de superposition des droits d'usage intrafamiliaux du fait des mises en jachère. Mais c'est du point de vue migrant que la disposition de cet article est plus délicate. Il existe, en effet, dans les villages d'expérimentation des formalisations foncières, des migrants qui remplissent la condition de durée, les trente ans continus et la permanence de l'exploitation. Mais que faire si ces derniers ont eu des litiges relatifs à des simples dégâts d'animaux dans des champs de certains autochtones ? Que faire si l'enfant d'un ancien migrant a courtisé la fille d'un autochtone et que cela ne s'est pas bien terminé ? Les caractères « paisible » et « non équivoque » semblent bien idéalistes ou mentionnés à dessein. D'ailleurs, un élu local répondant à une question relative à l'application de cet article sur les anciens migrants fit savoir que « il y a des gens (migrants) qui se croient plus intelligents que nous. Leurs enfants ne marient pas nos

¹⁸ Le décret d'application N°2010-40/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales mentionne les enjeux et décrit le processus d'élaboration des chartes foncières locales.

enfants, ils n'investissent pas chez nous. Ces gens-là, même s'ils font cent ans dans nos villages, ils ne deviendront jamais propriétaires... ».

4.2.2 À la veille des APF à Sissili et à Niessian, le suspens : enfin une clarification des accords fonciers locaux ?

Une question est au centre du débat soulevé par les opérations pilotes de formalisation des droits fonciers : de quoi sera fait demain ? Plus qu'une simple interrogation, il s'agit d'une véritable équation aux solutions diverses différentes. Si au niveau des autochtones qui ont adhéré au processus de constatation foncière, il règne une relative sérénité, au niveau des migrants (agriculteurs et éleveurs), l'heure est aux inquiétudes. Les différents acteurs n'envisagent pas les futurs rapports avec les mêmes sentiments. « Nous ne savons pas quels seront les nouveaux rapports entre nos tuteurs et nous quand ils auront leurs papiers » s'interroge un migrant dans le village de Sissili (16/01/2014). Un migrant du village de Yallé (village voisin de Sissili), qui suit attentivement ce qui se passe chez le voisin, résume ses sentiments d'inquiétude en ces termes : « Déjà qu'il n'y avait pas de papiers, on apprend qu'ici et là, les terres sont vendues à ceux qui ont l'argent pour les acheter. Le problème n'est pas le fait qu'on me dise un jour d'acheter la terre qu'on m'a prêtée, mais est-ce que j'aurai les moyens pour concurrencer celui venu de Ouagadougou ou de Léo ? » (entretien du 18/01/2014).

Pendant que les interrogations se multiplient au sein des migrants, certains propriétaires terriens y vont de leurs futures pratiques. « Comme les ventes de terres ne sont pas arrivées ici, une fois que nous aurons nos papiers qui montrent que la terre nous appartient et que la loi nous protège désormais, nous pourrions mettre en location les terres à qui viendra vers nous pour des terres à cultiver », prévoit déjà un propriétaire terrien du village de Niessian qui est impatient d'obtenir son APF (entretien du 23/10/2013).

Les pratiques contractuelles qui émergeront dans la zone à la faveur de l'éventuelle application de la loi (il faut bien parler d'éventualité car les obstacles sont nombreux et contrastent bien avec les ambitions et la volonté des « formalisateurs ») ne sont pas nouvelles en tant que pratiques foncières. C'est leur intégration dans le cadre de la loi 034 qui sera la nouveauté. Autant les difficultés que connaissent les expérimentations de formalisation en cours ne constituent pas une source de désespoir quant à l'application de la loi, autant il n'est pas objectif d'envisager l'avenir avec grand optimisme et cela, non pas parce que la loi manque d'ambitions mais parce que les approches de sa mise en œuvre ne semblent pas tenir compte des causes des échecs du passé. Quelles sont les insuffisances des approches actuelles de mise en œuvre de la loi 034 ? Existe-t-il des conditions, fondamentales, pour une appropriation adaptée du cadre légal par les acteurs ruraux ?

V. COMMENT ASSEOIR LE CADRE LEGAL DANS LE SUD-BURKINA FASO ?

Dans les parties précédentes, nous avons essayé de comprendre comment les pratiques foncières évoluent sous des facteurs internes et externes ; comment les rapports fonciers sont marqués par une complexité d'enjeux ; comment le mouvement d'ensemble s'est mis sur le chemin de la preuve matérielle sur fond de recherche de sécurité par les différents acteurs dont les motivations sont diverses.

Dans cette dernière partie, partant du constat que la grande majorité des acteurs a intégré la nouveauté du recours au « papier de la terre », nous proposerons une analyse critique des démarches entreprises vers « l'ère des papiers ». Ensuite, sur la base de la connaissance des réalités locales, nous ferons des propositions pour que la sécurisation foncière se fasse au profit du plus grand nombre.

5.1 Le « gratuit » : un péché originel des projets de sécurisation foncière ?

L'une des critiques que l'on fait souvent à certains projets de développement est le fait de ne pas impliquer assez les populations bénéficiaires ; le discours sur le caractère participatif de leurs actions se résume aux effectifs de participants aux assemblées générales, l'apport matériel des bénéficiaires restant marginal. On constate que la communication sur le contenu des projets de formalisation a peu (ou pas du tout) abordé les questions sensibles des frais de dossier de demande de constatation de possession ouvrant la voie aux APF et des futures taxes foncières. « En dehors de ceux (certains autochtones) qui ne se sont pas entendus dans leurs familles sur la personne qui devait les représenter dans l'opération de constatation foncière collective et de ceux qui n'avaient pas de carte nationale d'identité burkinabé (CNIB), la plus part des non-inscrits sont des gens qui pensaient qu'on allait leur demander de contribuer financièrement à l'établissement de leur APF. Mais comme c'est gratuit, ils commencent à s'y intéresser... », explique le secrétaire général de la CFV de Sissili. Lors de nos enquêtes dans les trois villages, il est ressorti que bien que les adhérents se disent avoir été convaincus de l'importance de l'APFR, le fait qu'on leur a promis de la leur « donner » est la principale motivation. À la question de savoir s'il était prêt à payer les frais de dossier de constatation et les taxes foncières des 1 287 hectares, voici la réponse d'un chef coutumier : « Non ! Ils sont venus nous dire qu'ils vont nous aider à avoir nos « papiers ». S'il faut payer, je leur dirai de laisser tomber, qu'ils gardent leur papiers et moi mes terres ».

Les motivations de certaines interventions forcent à s'interroger. Est-ce rendre vraiment service aux propriétaires terriens que d'éviter d'aborder avec eux certaines questions évidentes, dont le fait qu'ils doivent contribuer ? Quel doit être le montant de la contribution financière afin d'appuyer la mise en place de la décentralisation et de participer au développement local ?

Au niveau des mairies, à Cassou et à Léo notamment, les explications de cet état de fait ne manquent pas. « On ne pouvait même pas évoquer au début du projet avec la population la question des taxes pour la délivrance de l'APF car le décret portant fixation de ladite taxe (décret N°2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS portant fixation de la taxe pour la délivrance de l'attestation de possession foncière rurale) a été adopté le 31 décembre 2012 alors que le projet a démarré bien avant », dit-on au bureau domanial de la mairie de Léo. « L'agenda des

partenaires d'appui ne correspond pas toujours à celui des mairies ; on est parfois obligé d'aller vite afin de leur permettre de faire leur travail et d'avoir leurs résultats » confesse le premier adjoint au maire de Cassou (entretien de mars 2013). La question est profonde et complexe car questionnant l'état des rapports de pouvoir entre collectivités territoriales et partenaires techniques et financiers ; elle ne peut donc être détaillée ici. Par contre une autre question, beaucoup plus intéressante, est de savoir si les expériences en cours, au regard des insuffisances de démarrage (de notre point de vue), feront école pour les autres localités aux réalités foncières plus complexes.

5.2 « Il faut commencer là où c'est plus compliqué »

Comme cela a déjà été dit, les villages des opérations pilotes de sécurisation foncières dans la zone ne comptent pas parmi les plus problématiques en matière foncière. Ils ne connaissent pas encore le phénomène des ventes irrégulières de terres devenu, ces derniers temps, le principal facteur de conflit et de tension foncière. Les autorités municipales de Léo et de Cassou indiquent effectivement que le principal critère de choix de ces localités est le « calme foncier » qui y règne. Mais selon un élu local de Cassou « on aurait préféré que le GRAF commence ses interventions là où ça bouillonne, à Taré et à Lué¹⁹. C'est là-bas que les choses sont très compliquées ». Il est possible que les objectifs visés par les uns (les intervenants) ne coïncident pas exactement avec les urgences des autres (les collectivités territoriales) ! Vu la complexité des rapports fonciers dans certaines localités de la zone, l'on peut se demander si les expériences en cours seront transposables.

5.3 Des conditions pour espérer...

On a pu constater que la loi 034 revêt des enjeux locaux spécifiques. Elle intervient dans un contexte où de plus en plus, se posent la nécessité et l'urgence de réguler des pratiques foncières nouvelles, ce contexte étant le produit de plusieurs facteurs faut-il le rappeler. Mais le nouveau cadre légal de régulation des mécanismes fonciers doit faire face à des réalités socio-foncières très complexes. La question des voies et moyens pour faire bouger les lignes se trouve au centre de la problématique de l'insertion de la loi dans l'environnement socio-économique local. Il est vrai qu'il n'y a pas une seule méthode mais des méthodes. Il est tout aussi vrai qu'il faut commencer quelque part, tester et tirer les leçons pour la suite mais il nous semble que concernant l'application de la loi foncière dans le cas du Ziro et de la Sissili, il vaut mieux « prendre le taureau par les cornes », c'est-à-dire concilier progressivité et réalisme. Les conditions en sont qu'il faut, entre autres :

- Élaborer une communication foncière juste et adaptée. C'est une question transversale à toutes les étapes du processus d'application de la loi. L'information est un instrument manipulable selon les intérêts de groupe, comme mentionné plus haut, mais il appartient aux acteurs (autorités déconcentrées et décentralisées, partenaires d'appui) de prendre conscience des conséquences de la désinformation et de s'engager à y faire face. Cela passe par une adaptation des supports de communication au niveau des populations.

¹⁹ Deux des villages où les rapports fonciers sont au bord de l'affrontement violent (voir le film *Cassou, quand la terre parlera...* de Laurent Téwendé Ouédraogo, 2011).

- Donner aux chartes foncières locales toute leur place. Il est difficile d'envisager sérieusement un apaisement des rapports fonciers locaux par la formalisation des droits en passant outre l'étape des chartes foncières locales²⁰. Il faudrait donc éviter de « sauter les étapes » et de « contourner les problèmes ». Poser les vrais problèmes, celui de la place des migrants dans le futur jeu foncier, par exemple, à travers les processus d'élaboration des chartes foncières locales est une nécessité pour une application apaisée de la loi dans la zone. Il nous semble que ne pas en parler maintenant, sous prétexte qu'il s'agit de questions complexes et sensibles, constitue des risques importants de retour en arrière à l'avenir.
- Élargir le champ de la sécurisation foncière. Sans être trop ambitieux, ou idéaliste, il est réaliste de soutenir que les politiques de sécurisation foncière par titre, pour profiter au plus grand nombre (les paysans pauvres et moyens), doivent aller au-delà des seuls papiers attestant d'un droit de propriété, pour prendre en compte d'autres préoccupations essentielles des producteurs. Certes, sécuriser les droits fonciers par les titres se présente de plus en plus comme une condition pour l'essor des activités de production de certaines catégories d'agriculteurs. Mais à quoi servira une attestation de possession foncière (APF) octroyée à un paysan autochtone pauvre qui n'arrive pas à couvrir ses besoins alimentaires ? Ne le prédispose-t-on pas à vendre ses « terres titrées » pour aller grossir le prolétariat agricole en constitution ? N'est-il pas plus cohérent d'inscrire cette « sécurisation » dans un ensemble d'actes politiques permettant à la majorité d'agriculteurs vulnérables et faibles de s'équiper, d'acquérir de nouvelles techniques de production, d'avoir des prix rémunérateurs pour ses produits ?

²⁰ Au sujet de l'importance des chartes foncières locales dans le processus de formalisation des droits fonciers locaux dans le Ziro et la Sissili, se référer en particulier à la thèse de doctorat de Laurent Téwendé Ouédraogo.

CONCLUSION

Les pratiques foncières en pays nuni ont connu une évolution accélérée ces deux dernières décennies. Jadis considérée comme une zone « calme » sur le plan foncier, du fait de la faible densité démographique et de la « bonne cohabitation entre migrants et autochtones », la zone a progressivement rattrapé son « retard en problèmes fonciers »²¹ au point d'être actuellement une des parfaites illustrations de la problématique foncière en milieu rural au Burkina Faso.

Les réalités foncières dans cette zone de colonisation agricole sont constitutives d'une tension foncière territoriale qui pourrait évoluer vers une crise foncière dont les conséquences socio-économiques locales et nationales sont imprévisibles. Ainsi, l'adoption de la loi 034 portant régime foncier rural est un acte politique majeur. Si l'existence du cadre légal est en elle-même un symbole de prise de conscience de la gravité de la tendance des rapports fonciers locaux (multiplication et intensification des conflits, approfondissement des inégalités sociales, etc.) par l'État, sa traduction en actes d'encadrement et de résolution des problèmes posés relève d'une gageure. Les pratiques foncières locales sont, en effet, complexes et découlent d'enjeux économiques sur fond de changement des pratiques agricoles résolument marchandes. La monétarisation de la vie sociale, l'essor de l'individualisme consécutivement à l'élargissement des libertés de produire et aux réformes économiques néolibérales, la redéfinition des contours des rapports de pouvoir sociaux (entre autochtones d'une part et entre autochtones et allochtones d'autre part) qui en découle, constituent des facteurs de rupture avec l'ordre foncier coutumier : la gestion foncière coutumière se décompose en pratiques plurielles. Le cadre coutumier semble imploser, appelant à d'autres formes de régulation foncière.

Il est désormais admis que les acteurs fonciers, en l'occurrence les paysans et les « nouveaux acteurs », éprouvent le besoin de sécurisation de leurs droits fonciers, une des conditions du progrès de leurs activités liées à l'exploitation de la terre, même si jusque-là, les demandes de sécurisation de la part des acteurs locaux sont plus inspirées par les intervenants « formalisateurs ». Les acteurs sont cependant partagés sur les possibilités que leur offre la loi 034 pour arriver à cette sécurité-là. Au centre de cette complexité se trouve la diversité des intérêts qui sont parfois inconciliables. Certes, une loi, quelle que soit son ambition « populaire », reste dans le cadre des rapports d'intérêts de groupes, voire de classes sociales.

Toutefois, des acquis sont bien réels en matière de représentation de la loi 034 par la majorité des acteurs (autochtones comme migrants) qui la considèrent comme un moyen pouvant conduire à une certaine sécurité foncière à travers les « papiers de la terre », même si les démarches de mise en œuvre de cette loi dans le Ziro et la Sissili suscitent des questionnements sur d'éventuelles autres complexifications des rapports actuels. Il nous semble que le défi à relever est en premier lieu celui de la méthode et du pragmatisme. Il faut donc poursuivre le suivi des mutations foncières actuelles, l'enrichir des expériences du passé en matière de sécurisation foncière (sur les causes des échecs) en vue d'encadrer efficacement les mutations en cours.

²¹ Pour reprendre les expressions d'un ancien administrateur qui a servi trente ans dans la ville de Léo et qui s'est installé dans un village périphérique après sa retraite ; il est un témoin des deux « visages » de la zone.

Bibliographie

Comité technique « Foncier et Développement », 2008, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération (document de synthèse), 37 p.

Comité technique « Foncier et Développement », 2010, Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations (document de synthèse), Paris, 56 p.

DURAND-LASSERVE A., Le ROY. É., 2012, La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, AFD, 158 p.

GRAF, 2010, L'expérience de l'agrobusiness sur les terres non aménagées au Burkina Faso : un premier bilan, document de rapport final, Ouagadougou, 58 p.

JACOB, J.-P., 2007, Terres privées terres communes : Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso). IRD, Paris, 281 p.

LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, « Sécurité foncière et intensification », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, KARTHALA, Paris, p. 264-292.

LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1999, « La décentralisation administrative face à la question foncière (l'Afrique de l'Ouest francophone rurale) », Working papers on Africa societies n°39, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University)/Das arabische Buch, 18 p.

LE BRIS E., LE ROY E., MATHIEU P., 1991, L'appropriation de la terre en Afrique noire : Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière, KARTHALA, Paris, 360 p.

LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., 1996, La sécurisation foncière en Afrique : Pour une gestion viable des ressources naturelles. KARTHALA, Paris, 392 p.

LE ROY, E., 1998, « De l'appropriation à la patrimonialité, une brève introduction à la terminologie foncière », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, KARTHALA, Paris, p. 23-27.

LE ROY, E., 1998, « Les orientations des politiques foncières en Afrique francophone depuis les années 90 », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, KARTHALA, Paris, p. 383-389.

Loi N° 034-2009 / AN portant régime foncier.

Loi N° 055-2004 /AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (Burkina Faso), 2008, « Évaluation de l'impact des politiques de développement agricole et rural sur la pauvreté et la sécurité alimentaire », rapport, Ouagadougou, 78 p.

Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (Burkina Faso), 2007, Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, Ouagadougou, 49 p.

OUEDRAOGO T. L., 2011, « Le monde bouge, pourquoi pas la terre ? » L'agro-business et la sécurisation foncière entre mutations agricoles et dynamiques foncières dans la commune rurale de Cassou (Burkina Faso), mémoire de Master 2, Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, 164 p.

RAFFESTIN, C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, Paris, 249 p.

SANOU, S, TALLET, B, 2009, « Une démarche de sécurisation foncière au Burkina Faso. La formalisation des accords fonciers comme réponse à l'incertitude ? » in L. SEINY-BOUKAR, P. BOUMARD (éditeurs scientifiques), 2010. Actes du colloque « Savanes africaines en développement : innover pour durer », 20-23 avril 2009, Garoua, Cameroun. Prasac, N'Djaména, Tchad ; Cirad, Montpellier, France, 8 p.

TALLET, B., 1998, « La brousse est finie », in Tersiguel, P., Becker, C., Développement durable au Sahel, pp. 167-179, KARTHALA, Paris.

TALLET, B., 1998, « Au Burkina Faso, les CVGT ont-elles été des instances locales de gestion des terroirs ? », in Lavigne Delville Ph. (dir.), Quelles politiques pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, KARTHALA, Paris, p. 390-402.

TALLET, B., 2010, « La Réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (1984-2004) : vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques locales », in Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur & Eric Léonard (éd.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, KARTHALA, Paris, 531 p.

ZONGO, M., 2010, La dimension foncière de l'agrobusiness au Burkina Faso : Étude de cas dans la province du Ziro. CAHIERS DU CERLESHS, Ouagadougou, 33 p.

ZOUGOURI, S., « Tutorat et pratiques foncières : migrants entre pouvoir de la terre et pouvoir des « dieux » à Bounounou (Province du Ziro – Burkina Faso) » Colloque international « *Les frontières de la question foncière* », Montpellier 2006, 17 p.

Fiche thématique

Connaître et comprendre les nouveaux acteurs et leur rapport au foncier dans les provinces du Ziro et de la Sissili (sud du Burkina Faso)

Les nouveaux acteurs, entendus comme ces citoyens qui depuis un certain temps s'intéressent aux terres agricoles dans les campagnes du Burkina Faso, jouent un rôle important dans la recomposition des rapports fonciers locaux. Ils sont dotés généralement d'un pouvoir économique et politique, et leurs modes d'accès et d'appropriation foncière bouleversent les pratiques foncières courantes, traditionnelles. Partagés entre investisseurs et non-investisseurs agricoles, les nouveaux acteurs jouissent d'une influence politique importante qui contraste avec leur faible poids numérique. Aussi la nouvelle politique agricole de l'État burkinabé, tournée vers la promotion de l'agrobusiness ou entrepreneuriat agricole, fonde beaucoup d'espoirs sur ces nouveaux acteurs considérés comme « *l'ensemble des producteurs provenant du monde des fonctionnaires, des salariés, des jeunes agriculteurs/trices et des opérateurs économiques dont l'activité est de générer un surplus important de production agricole commercialisable. En d'autres termes, ceux qui investissent ou qui cherchent des opportunités d'investissement dans le secteur agricole pour aller au-delà de l'autosuffisance alimentaire* »²².

Certes, la problématique agricole et foncière et le nouveau chantier de sécurisation foncière, à travers l'application des dispositions de la loi, concernent les acteurs dans leur diversité mais il ressort que les enjeux locaux et nationaux de processus de sécurisation des droits fonciers acquis ou à acquérir par les nouveaux acteurs détermineront le nouveau visage de la paysannerie. D'où l'importance, dans le cadre de la présente étude, d'élaborer une fiche thématique synthétique présentant, en quelques critères, ses acteurs et leur nouveau rôle dans les mécanismes fonciers en recomposition.

1. Les nouveaux acteurs dans le sud du Burkina : qui sont-ils ?

Les catégories socioprofessionnelles urbaines impliquées dans le jeu foncier dans la zone du Sud-Burkina sont essentiellement :

- Des hommes politiques. Ce sont des ministres (anciens comme actuels), des députés (anciens comme actuels), des maires de communes rurales résidant en ville. Leurs effectifs²³ sont estimés à plus de 150 personnes dans la province du Ziro et près d'une centaine dans la province de la Sissili. Ces statistiques ne tiennent pas compte des hommes

²² Cité par Zongo (2009), p. 6.

²³ Les statistiques concernant les nouveaux acteurs dans la zone, et les hommes politiques en particuliers, sont très instables. Le fait aléatoire de leur position est un facteur de « va-et-vient » vers les terres. Car il suffit qu'un ministre ou un député perde son poste pour disparaître de la liste des acteurs fonciers politiques, vu qu'il ne dispose plus des moyens de l'État (véhicules et carburant notamment) pour se rendre dans « son champ en brousse » ; cela lui coûte financièrement alors qu'il n'a pas mis en place un plan d'investissement rentable pouvant lui assurer une stabilité financière post-mandat.

politiques ressortissants de la zone, car ils occupent, comme leurs parents restés au village, les terres auxquelles ils ont droit en tant fils (et même filles) du terroir, même si les superficies plus étendues qu'ils occupent illustrent une inégalité de pouvoir d'accès et de contrôle des ressources foncières « communes ».

- Des cadres supérieurs du public et du privé. Ils sont constitués des hauts fonctionnaires de l'État burkinabé (magistrats, médecins, financiers, professeurs d'université, chercheurs, etc.) et des cadres du secteur privé (avocat, banquiers, consultants, etc.). Leur effectif dans toute la zone est difficile à évaluer du fait de leurs modes d'accès au foncier non régulé (voir ci-dessous) ; ils avoisineraient le nombre de 200 à l'échelle des deux provinces selon les informations auprès des services provinciaux de l'agriculture du Ziro et de la Sissili.
- Les éléments des forces de défense et de sécurité. Ce sont généralement des éléments de la hiérarchie de l'armée, de la gendarmerie, de la police, de la douane, des services des Eaux et Forêts. Des domaines appartenant à des colonels, des commandants de l'armée et de la gendarmerie, à des commissaires de police et des inspecteurs et directeurs généraux (actuels et anciens) des douanes et des Eaux et Forêts sont repérables dans les différentes communes de la zone.
- Les fonctionnaires moyens. Ce sont de « simples gens » des villes qui s'intéressent à l'agriculture comme source possible de revenus complémentaires.

2. D'où viennent-ils, ces citadins nouveaux acteurs ?

Les citadins nouveaux acteurs dans le sud du Burkina Faso (provinces du Ziro et de la Sissili) sont originaires, essentiellement, de la ville de Ouagadougou et de Koudougou. Les raisons en sont que :

- La zone est reliée à Ouagadougou par un bitume (route nationale n°6) sur une distance d'environ 200 km, soit moins de trois heures de route. De plus, Ouagadougou est la capitale politique et économique du pays. Les provinces du Ziro et de la Sissili sont la principale zone agricole et sylvicole la plus proche de la capitale Ouagadougou. Il s'est constitué un marché important entre la ville et sa périphérie sud, ce qui prédisposait déjà la zone à être sous influence de la capitale. À ces facteurs de rapprochement s'ajoutent les ressources foncières dont regorge la zone, devenues depuis les vingt dernières années un enjeu économique des nouvelles catégories sociales urbaines aisées.
- La ville de Koudougou est le chef-lieu de la région administrative du Centre-Ouest et l'une des principales villes du pays. Elle est également reliée aux provinces du Ziro et de la Sissili par une route non bitumée mais bien praticable en toute saison. À Koudougou, il existe également des catégories sociales aisées qui, comme celles habitant à Ouagadougou, entretiennent des relations diverses, politiques, économiques, culturelles, etc., avec des communautés et des acteurs individuels dans la zone. Mais c'est sur le plan administratif que les rapports sont plus porteurs d'enjeux au plan foncier. Gouverneur, haut-commissaire, directeurs régionaux de l'environnement, de l'agriculture, de l'élevage et autres cadres de l'administration occupent des positions d'influence qui leur ouvrent les portes des terres de la partie sud de la région, leur zone d'administration spécifique.

Qu'ils soient originaires de Ouagadougou ou de Koudougou, les nouveaux acteurs se distinguent par deux principaux modes d'accès à la terre qu'ils utilisent.

3. Comment accèdent-ils aux terres agricoles ?

Les modes d'accès à la terre des nouveaux acteurs sont divers et ont évolué au cours du temps. Ainsi on peut noter :

- Les prêts de terres : c'est un mode d'accès à la terre utilisé par les premiers nouveaux acteurs arrivés dans la zone au début des années 2000. À la différence de la pratique de prêt de terre entre propriétaires terriens et migrants agricoles, les demandes de terres par les citadins sont accompagnées de promesses de réalisations socio-économiques, surtout quand le demandeur est un homme politique (Ouédraogo, 2011)²⁴. Le mode opératoire du mécanisme met en mouvement plusieurs acteurs selon deux principales formules : 1) les citadins demandeurs de terres, « les grands types » comme les désignent les paysans, passent par une connaissance native de la zone (un ami ou un collègue de service) qui joue le rôle d'intermédiaire auprès du chef de terre ou village. Dans ce cas, les promesses sont moins importantes de la part du demandeur du fait de la présence du ressortissant ; ce qui n'empêche pas les propriétaires terriens, eux, de fonder de gros espoirs sur celui-ci, au regard de sa position « haut placée » dans la sphère du pouvoir à Ouagadougou, notamment. 2) La deuxième formule consiste à mettre à contribution le subalterne qui sert dans la commune ou dans la province. Ce sont le préfet et/ou les techniciens de l'agriculture, de l'environnement, etc., en poste qui jouent les intermédiaires en usant de leur connaissance du terrain.²⁵ Ces deux formules furent les grandes portes foncières par lesquelles de nombreux citadins sont entrés dans la zone. Les superficies ainsi appropriées sont généralement importantes ; elles varient entre 20 et 300 ha. Les bénéficiaires ont sans doute profité du contexte de l'époque : ils sont arrivés au bon moment (étant les premiers) et au bon endroit (là où il y avait de la terre).
- Les achats de terre : ce mode d'accès à la terre traduit dans la zone le phénomène de la marchandisation imparfaite de la terre (Lavigne Delville, 1998). Les achats de terres, au début des années 2000, étaient une forme de transaction foncière marginale. La terre n'avait pas de valeur car son prix variait entre 7 500 et 10 000 f CFA/ha (entre 11 et 15 euros). Mais l'évolution des rapports d'acteurs a propulsé progressivement la terre sur un marché foncier invisible²⁶ dans un premier temps, avant de se construire et de se faire visible. Les demandeurs de terres (les citadins) étant de plus en plus nombreux, les migrants agricoles continuant d'arriver dans la zone, faits auxquels s'ajoute la prise de conscience de la duperie qu'illustrent certaines promesses non tenues de construction d'écoles, de forages, de centre de santé, tout ceci a donné de la valeur à la terre. Face à la diminution de la disponibilité de terres se positionnent de nombreux acteurs en course pour son contrôle ; l'arbitrage semble maintenant échoir aux propriétaires terriens, d'où la montée du prix de l'hectare de terre. C'est ainsi que de plus en plus, les citadins préfèrent négocier les prix des terrains avec les vendeurs, à condition d'avoir des superficies assez importantes car la formule du prêt ne permet plus d'obtenir une superficie satisfaisante : « la brousse est

²⁴ Ce phénomène des « terres contre de fausses promesses » et des « motos de la terre » est analysé par Laurent Ouédraogo dans son mémoire de master 2 intitulé « Le monde bouge, pourquoi pas la terre ? ».

²⁵ Ils savent non seulement dans quelles localités il existe des terres importantes et de bonne qualité, mais encore connaissent les réalités socioculturelles (surtout les faiblesses morales de certains chefs coutumiers et autres propriétaires terriens) de la zone. En plus, ils disposent d'un réseau social composé d'amis qui les informent régulièrement des opportunités d'affaires foncières.

²⁶ Tout le monde parle de ce marché, auquel les vendeurs et acheteurs qui le constituaient, au début, n'avaient appartenir.

finie ». Ce « nouveau » mode d'accès à la terre a fait émerger une nouvelle catégorie d'acteurs fonciers locaux : les courtiers fonciers. Ce sont des intermédiaires qui, à l'image des démarcheurs de loyers ou de parcelles d'habitation dans les villes comme Ouagadougou, sont installés dans les principaux centres urbains de la zone (Sapouy, Cassou, Léo...) ou dans des villages stratégiques comme Taré, Kation (situés sur la route nationale goudronnée reliant Ouagadougou à la frontière du Ghana). Ils constituent des épïcêtres fonciers où se rencontrent vendeurs et acheteurs de terres. Marginal au départ, ce mode d'accès à la terre est aujourd'hui prédominant dans la zone. Il concerne la presque totalité des transactions foncières actuelles entre propriétaires terriens et citadins dans la province du Ziro et de l'ordre de 90 % dans la province de la Sissili selon les enquêtes de terrains. En une quinzaine d'année (entre 2000 et 2014), le prix de l'hectare de terre a augmenté de 1 000 à 1 500 % selon les localités.

Si les compétitions foncières sont un fait matériel (bornage de domaines, fermes agricoles, enclosures...), on s'interroge sur les motivations des citadins, en tant que « nouveaux acteurs », dans la ruée actuelle vers les terres agricoles du sud.

4. Quelles sont les motivations des nouveaux acteurs ?

La ruée vers les terres agricoles des nouveaux acteurs est soutenue par des motivations diverses. Hormis le fait que depuis les années 1990, le contexte national est marqué par l'orientation néolibérale de la politique économique qui par nature développe la propriété privée, dont celle foncière, on peut, sur la base des enquêtes de terrain, résumer les motivations des nouveaux acteurs en ce qui suit :

- La spéculation foncière : elle est une des pratiques réalisées par certains nouveaux acquéreurs de terres. Elle se présente sous deux formes. La première consiste à rendre une terre acquise à un autre nouvel acteur sans que la terre en question ne fasse l'objet de la moindre mise en valeur (Ouédraogo, 2011). La deuxième forme se manifeste sous forme de location de parcelles à des agriculteurs locaux, principalement des migrants agricoles qui n'ont pu avoir accès à la terre selon le mode classique d'accès à la terre (prêt à durée indéterminée) alors qu'il leur manque les moyens financiers pour s'en acheter. C'est une pratique qui se développe dans la zone. Dans le village de Néboun, dans la commune rurale de Biéha, par exemple, une nouvelle actrice a mis en location 120 hectares à une quarantaine de producteurs avec lesquels elle a signé des contrats d'exploitation²⁷.
- L'accumulation (primitive) de la terre : c'est le fait d'acquérir de grandes superficies de terres, de l'ordre parfois de 100 hectares et dans plus d'une localité pendant plusieurs années sans la moindre mise en valeur. Les acquéreurs se limitent à une délimitation des terres acquises et à y faire cultiver entre 1 et 3 hectares par un ouvrier agricole dont le principal rôle est de surveiller le domaine. Ces nouveaux acteurs n'ont pas de projets d'investissement clairs (GRAF, 2010) ou attendent le bon moment pour spéculer (revendre ou louer) ou accumulent des terres à moindre prix pour leurs progénitures (Ouédraogo, 2011).
- Le développement de l'entrepreneuriat agricole : certains nouveaux acteurs développent des activités agricoles, arboricoles et pastorales. Ils représenteraient environ 10 % des

²⁷ Ces nouvelles pratiques agricoles illustratives du développement de l'agriculture patronale au Burkina Faso sont analysées dans les travaux de thèse de Laurent Ouédraogo.

nouveaux acteurs dans la zone selon des estimations des services de l'agriculture dans la zone. Ce sont les « nouveaux acteurs entrepreneurs agricoles²⁸ » dans la zone.

5. Quels types d'activités développent-ils ?

Les activités développées par les nouveaux acteurs entrepreneurs agricoles sont diverses et peuvent être regroupées en quatre catégories :

- L'exploitation céréalière traditionnelle : certains nouveaux acteurs, contrairement au discours politique les présentant comme des porteurs de modernité agricole, n'exploitent pas différemment des paysans locaux. Ils se limitent à la culture céréalière de consommation directe sur des superficies pouvant aller de 10 à 30 hectares. La flambée continue des prix des céréales, notamment le maïs, depuis les émeutes de 2008, est une motivation de ce choix d'exploitation.
- L'exploitation des semences améliorées : la grande majorité des nouveaux acteurs entrepreneurs agricoles se spécialisent dans la production des semences de variétés améliorées. Avec la crise alimentaire de 2008, la filière semencière a été relancée au Burkina Faso, l'État ayant pris conscience que la mise à la disposition des producteurs agricoles de semences de variétés améliorées à rendements plus élevés est « le principal moyen pour réaliser la sécurité alimentaire et aller vers la fin de la faim au Burkina Faso » (ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, 12/02/2014). La production des semencières améliorées est une nouvelle opportunité d'affaires agricoles. À la différence du coton, la production semencière est du ressort de l'élite paysanne supérieure (la bourgeoisie agraire) au regard des charges de production à l'unité de superficie et du fait que le domaine n'est pas organisé comme celui du coton qui bénéficie d'avance sur production.
- L'exploitation céréalière associée à l'arboriculture : certains nouveaux acteurs essaient de diversifier leur production en mettant en place des plantations d'anacardiens, de manguiers, etc. Certains disposent aujourd'hui de plantations d'anacardiens sur près de 3 à 4 hectares.
- Embouche bovine et aviculture : de plus en plus, on note la création de fermes d'élevage dans certaines localités. À Lué et Taré dans la commune de Cassou, à Kation et Dialo dans la commune de Sapouy et à Livara dans la commune de Bieha, par exemple, on enregistre des fermes d'embouche bovine, ovine et avicole importantes appartenant à des nouveaux acteurs. Généralement, cette activité s'accompagne d'une exploitation agricole, mais on assiste à une spécification de certains nouveaux acteurs dans le domaine de l'élevage, un des objectifs étant la mise en place, par exemple, de fermes laitières.

6. Statut foncier des nouveaux acteurs et formalisation de leurs droits fonciers : y a-t-il une spécificité ?

Partant des modes d'accès à la terre des nouveaux acteurs et vu les activités qu'ils développent, il apparaît que leur marquage foncier est de plus en plus solide. Peut-on créer des plantations d'anacardiens ou de manguiers sur une terre dont on n'a pas la propriété reconnue et sécurisée

²⁸ Laurent Ouédraogo dans son mémoire de master 2 (déjà cité) dans la catégorisation des nouveaux acteurs distingue ceux qui réalisent des activités agricoles dans l'esprit de l'entrepreneuriat des autres qui ne savent quoi faire avec les terres qu'ils ont acquises.

par la loi ? Comment les nouveaux acteurs réagissent-ils à la question de la formalisation de leurs droits fonciers ?

Qu'ils soient passés par l'un ou l'autre des modes d'accès à la terre, les nouveaux acteurs se considèrent comme propriétaires des terres qu'ils ont acquises. Si ceux qui sont passés par les demandes classiques de terres ne sont pas tous possesseurs d'un « procès-verbal de palabre à problème » (cf. rapport), presque tous ceux qui disent avoir acheté, d'une manière ou d'une autre, leurs terres disposent d'un « papier » montrant qu'il y a bien eu transaction marchande. Certes il est difficile, voire presque impossible dans certains cas, de rencontrer les propriétaires des fermes d'élevage ou des plantations d'anacardières vu qu'ils résident presque tous à Ouagadougou, mais les informations recueillies auprès des propriétaires terriens portent à croire que ceux-ci ont réalisé leurs investissements (constructions d'infrastructures d'habitation, d'équipements d'irrigation, etc.) sans disposer d'un permis d'exploiter. « Nous n'avons jamais été contre quelqu'un qui fait des réalisations dans son champ ; quand certains ont voulu faire des vergers sur les terres qu'ils nous ont demandées, nous n'y avons pas trouvé d'inconvénient car tout cela est pour le bien du village » explique le chef de terre du village de Taré (entretien du 12/01/2014). Si pour les nouveaux acteurs entrepreneurs agricoles qui ont réussi leur intégration sociale dans le village (en réparant un forage, en contribuant financièrement à des occasions de fêtes ou de célébration de funérailles, etc.), la question de la formalisation des accords fonciers se présente sans grande difficulté, les choses s'annoncent plus compliquées pour d'autres. « Il y a des gens qui n'ont tenu aucune de leurs promesses alors qu'ils récoltent des dizaines de tonnes de maïs chaque année dans leurs champs. Tout ce qu'ils nous proposent, c'est de venir travailler comme ouvriers dans leurs exploitations ; mais nous savons qu'un jour, ils reviendront vers nous quand ils voudront faire leurs attestations de possession foncière (APF) », explique un propriétaire terrien qui semble regretter la présence de certains nouveaux acteurs sur les terres du village (entretien du 12/01/2014). Quelle peut-être la signification de ces rapports agro-fonciers, différenciés, entre nouveaux acteurs investisseurs et populations autochtones ? Deux éléments de réponse se présentent : le premier est que, contrairement au discours dominant qui tente de lier le niveau d'investissement à la sécurisation foncière par titre, les nouveaux acteurs entrepreneurs agricoles n'ont pas eu besoin de titre foncier ou d'APF pour réaliser des investissements parfois importants dans les localités du sud du Burkina Faso ; l'intégration sociale du nouvel acteur, son adoption comme « fils du village », du fait de la bonne qualité de ses rapports sociaux, par la population locale est un gage solide de sécurité foncière. Le deuxième élément de réponse est qu'un scénario de troubles sociaux est envisageable quand la question de la formalisation des accords fonciers entre les nouveaux acteurs « non intégrés » et les autochtones s'imposera. Le blocage de certains dossiers de demande d'APF par certains maires de communes, Sapouy et Cassou notamment (cf. troisième partie du rapport) ne répond-il pas à cette inquiétude que ressentent déjà les autorités locales ?

Qu'ils entretiennent de bonnes relations avec leurs « tuteurs » ou non, les nouveaux acteurs, entreprenants (nouveaux acteurs entrepreneurs agricoles) ou non, éprouvent le besoin d'une formalisation par les papiers (l'APF notamment) des transactions foncières qui les lient aux autochtones. Car les rares nouveaux acteurs rencontrés (treize personnes précisément sur les centaines répertoriées) sont favorables à la formalisation par titre des accords fonciers et expliquent cela, globalement, par le fait que « même si tu entretiens de bonnes relations avec les gens du village aujourd'hui, les choses peuvent changer demain, surtout quand les sages vont partir ! Avec ces jeunes de maintenant, il vaut mieux prendre ses précautions ». Comment la question spécifique de la sécurisation des droits fonciers des nouveaux acteurs investisseurs et

non investisseurs trouvera-t-elle une réponse dans le contexte actuel ? La gouvernance foncière locale parviendra-t-elle à démêler cette complexité de rapports pour assurer une sécurisation foncière de tous les acteurs ?