

## Les enjeux de la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural au Burkina Faso

Peter Hochet (peter.hochet@ird.fr), Jean-Pierre Jacob (jean-pierre.jacob@ird.fr) et Sayouba Kossodo Ouédraogo (sayoubakossodo@yahoo.fr) —

**L**A NOUVELLE LOI FONCIÈRE au Burkina Faso est porteuse d'espoirs pour sécuriser les paysans sur leurs terres. Encore faut-il qu'à la différence de la précédente loi, celle-ci soit appliquée... Interviews de plusieurs acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette réforme.

► Peter Hochet est doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS Marseille), coordonnateur de la recherche au Laboratoire Citoyennetés (Ouagadougou).

► Jean-Pierre Jacob est anthropologue, professeur à l'Institut des Hautes Études Internationales et du Développement (Genève).

► Sayouba Ouédraogo est géographe, docteur à l'UFR/SH, (Ouagadougou).

**GDS :** Comment et pourquoi est née la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso ?<sup>1</sup>

**KOUDREGMA ZONGO, DU MILLENIUM CHALLENGE ACCOUNT :** Le Burkina a la chance d'avoir eu le Projet d'appui à l'élaboration des politiques agricoles (Paépa) financé par la coopération française, qui comportait un volet sécurisation foncière. C'est ce qui a permis de démarrer la réflexion. On partait d'un terreau intéressant : on avait le Graf (Groupe de recherche et d'action sur le foncier) qui en tant que réseau d'experts nationaux sur les questions foncières organisait chaque année des séances de réflexion, diffusait l'information. Et puis, il y a eu la création du Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR), regroupant des représentants de sept ministères, des associations, des responsables de projets, qui au départ, suivaient les opérations pilotes de sécurisation foncière ayant cours dans quelques zones du pays et [ce comité] a été ensuite chargé du pilotage de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), une initiative fortement soutenue par le ministre de l'Agriculture de l'époque, Salif Diallo. Cette politique est née pour pallier les insuffisances de la Réorganisation agraire et foncière (Raf).

**GDS :** Pourquoi la Raf n'a jamais été appliquée ?

**TANGA GUISSOU, DU MINISTÈRE DES RESSOURCES ANIMALES :** L'ancienne loi (la Raf) cherchait à placer la question

foncière dans la question plus générale de l'aménagement du territoire, alors que la nouvelle loi ne travaille que sur la délivrance des droits. La Raf n'a jamais été appliquée car le Burkina n'a jamais eu les moyens de ses ambitions en matière d'aménagement du territoire : il aurait fallu établir des cartes pédologiques, des cartes agro-écologiques à pas mal de niveaux. Aujourd'hui on planifie à vue, sans avoir les données nécessaires. Les acquis qui auraient dû permettre à ce pays de mieux se connaître et que la Raf cherchait à mettre en place, sont passés par pertes et profits. Or sans ces éléments de base, comment voulez-vous gérer l'espace ? Par les droits ? Les droits ne donnent pas à manger...

**GDS :** Quelles sont les principales innovations apportées par la nouvelle loi ?

**LÉGER KINDA, DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE :** Avec l'ancienne loi sur le foncier (la Raf), les magistrats rencontraient pas mal de difficultés pour résoudre les conflits. La Raf avait mis l'accent sur les terres urbaines mais ne proposait rien sur les terres rurales. Il n'y avait pas de structure de gestion du foncier. Il n'y avait pas de cadastre\*. On se basait sur l'oralité pour attester de la propriété des uns et des autres. Or, avec l'avènement de l'argent, il y avait de plus en plus de témoignages biaisés.

Le contentieux foncier rural posait donc problème. Les possesseurs fonciers n'avaient pas de titre. L'administration ne détenait pas d'informations et n'avait donc pas de repères. Quand ils étaient saisis, les juges appliquaient la procédure civile : ils se transportaient sur les lieux, entendaient des témoignages, mais il n'y avait pas de repère légal, pas d'informations préétablies, les croquis des lieux étaient flous et les décisions difficiles à appliquer. La plupart du temps, les juges ne jugeaient pas sur le fond du dossier (la question de la propriété des uns et des autres) mais sur les dégâts des champs ou les

coups et blessures résultant du conflit sur la possession de la terre.

La nouvelle loi remédie à ces problèmes et a donc été bien accueillie par les magistrats. Au nombre des innovations qui sont appréciées, on peut citer : la répartition des terres nationales entre les 3 domaines (de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers), les chartes foncières, la création des structures au niveau communal et villageois, les instances de concertation au niveau communal, la création d'une instance villageoise chargée de régler les conflits, la reconnaissance des droits légitimes des populations qui donne droit à une attestation de possession foncière... Au lieu du pluralisme institutionnel et juridique habituel, on a maintenant une procédure de conciliation obligatoire au niveau villageois, dont l'optique est avant tout le maintien de la paix sociale, avant une saisie éventuelle du tribunal de grande instance, en cas de non conciliation. Avec les éléments prévus par la loi et que j'ai mentionnés auparavant, le juge aura maintenant suffisamment de données pour rendre un jugement de qualité.

**GDS :** Quels sont les enjeux de la mise en œuvre de la nouvelle loi, notamment en termes économiques ?

**TONGUIN SAWADOGO, ENSEIGNANT À L'ENAREF, ANCIEN DIRECTEUR RÉGIONAL DES IMPÔTS :** Avant la loi 034-2009, les questions foncières rurales n'étaient pas très cruciales, elles se réglaient en grande partie selon les règles coutumières. Pour nous, à la Direction générale des impôts, notre indicateur pour savoir si un domaine économique est crucial ou non c'est l'existence d'une initiative privée. Si le secteur privé se met à s'occuper d'un certain domaine, cela veut dire que ce domaine commence à prendre une importance économique. Avant la loi 034-2009, le privé ne s'intéressait pas au foncier rural. Il n'y avait pas d'intérêt. Maintenant, avec la loi, le

1. Les extraits d'interviews reproduits ci-dessus proviennent du matériel récolté dans le cadre du programme « Une action publique éclatée » (Université de Toulouse, Agence nationale de la recherche) et du programme Negos-GRN (Groupe de recherche et d'échange technologique – Laboratoire Citoyennetés, Union européenne) par les auteurs de l'article.

► C besoin est là. Chaque année le *Millennium Challenge Account* forme des inspecteurs du cadastre\*. C'est parce que le besoin existe. Un lotissement en ville est ponctuel : on n'a pas besoin de beaucoup de gens, ils se déplacent de lieu en lieu. Avec le foncier rural c'est différent, on a des besoins structurels. Lorsque la Banque mondiale a lancé l'initiative pour faciliter les investissements au Burkina (*Doing business better in Burkina Faso*), beaucoup de gens sont sortis des services de l'État pour installer des cabinets privés. Des agents de la Direction générale des impôts ont donc quitté leur service pour devenir des conseillers fiscaux. Grâce à la loi et à l'installation d'institutions chargées de traiter les questions foncières (services fonciers ruraux, directions du cadastre\*), on va avoir de la création d'emplois, publics et privés autour de l'enregistrement des droits, du traitement des contentieux, des opérations économiques et fiscales qui sont possibles à partir de la délivrance des titres : géomètres, spécialistes du cadastre\*, conseillers fiscaux, spécialistes en communication, notaires, huissiers de justice, services bancaires...

► Personnes interviewées : Tanga Guissou, inspecteur technique au ministère des Ressources animales; Léger Kinda, directeur général des Affaires commerciales, civiles du ministère de la Justice; Tonguin Sawadogo, enseignant à l'Enaref, ancien directeur régional des impôts; Kouddregma Zongo, chef du projet Sécurisation foncière du *Millennium Challenge Account* (MCA) Burkina Faso, ancien chef de service au ministère de l'Agriculture

**GDS :** *Quels sont les principaux obstacles actuels à la mise en œuvre de la loi ?*

**LÉGER KINDA, DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE :** Un problème que je perçois est le fait que la loi est d'application immédiate mais que tous les outils liés à l'application n'ont pas été créés. Par exemple, pour trancher un conflit, le juge a besoin d'un procès-verbal de non conciliation alors que les instances locales qui pourraient délivrer ce papier ne sont pas fonctionnelles. Or le juge ne peut pas rejeter les parties. S'il le fait, il entre en contradiction avec l'article 4 du code civil qui dit que le juge est tenu de statuer, même en cas d'insuffisance de la loi. La plupart des magistrats sont obligés d'élaborer leur stratégie pour trancher : il faut qu'ils puissent obtenir de toute force un procès-verbal de non conciliation. Ou alors, il faut qu'ils cherchent à orienter les parties vers la conciliation. Le code de procédure civile le leur permet. En matière administrative, il y a également des problèmes d'application de la loi, car l'acte de cession n'est pas délivré étant donné que les structures

locales (services fonciers ruraux) ne sont pas fonctionnelles.

**GDS :** *Comment s'assurer que les exploitants demanderont des attestations de possession foncière ?*

**TONGUIN SAWADOGO, ENSEIGNANT À L'ENAREF, ANCIEN DIRECTEUR RÉGIONAL DES IMPÔTS :** Sur cette question, il faut suivre la théorie du « qui veut fait ». Prenez l'exemple d'un véhicule automobile : si vous ne le sortez pas, vous n'avez pas besoin de faire la visite technique, mais si vous sortez, vous devez la faire. Vous ne pourrez pas effectuer de transaction en matière foncière si vous n'avez pas de papier. On ne vous oblige pas à payer tout de suite. Pour avoir le papier, on vous rappelle les conditions, c'est tout. En ville, les gens ne paient pas la taxe de jouissance pour leur habitation. Il n'y a pas de moyen de pression, on n'en a même pas besoin. On attend qu'ils aient besoin d'un papier, pour effectuer une transaction sur leur propriété ou toute autre démarche administrative. À ce moment là, on leur explique les conditions : s'ils veulent le papier, ils doivent régler la taxe de jouissance sur tant d'années. On ne va jamais aller dire à un propriétaire terrien à Zorgho ou ailleurs, il faut que tu fasses ton attestation de possession foncière. On va lui dire ses droits et attendre simplement qu'il ait besoin du papier.

**GDS :** *Qu'est-ce que change la loi dans la reconnaissance des droits locaux ?*

**TANGA GUISSOU, DU MINISTÈRE DES RESSOURCES ANIMALES :** C'est l'État (par l'intermédiaire des services fonciers ruraux et du service des domaines) qui va maintenant donner au paysan la terre que son grand-père lui a donnée. C'est l'État qui détient en fin de compte les droits d'administration sur la terre puisque c'est lui qui dispose du droit de donner des droits. Et il va falloir que le paysan vienne payer pour qu'on lui reconnaisse la propriété sur la terre. Espérons que sa contribution va être minimum, pour l'instant la grille des taxes perçues pour la délivrance des attestations de possession foncière n'a pas encore été diffusée. Si on fait payer 10 000 Fcfa par hectare pour délivrer une attestation de possession foncière collective sur des terres de plus de 100 ha, il est évident que les possesseurs coutumiers ne vont pas pouvoir payer...

## Loi 034-2009

### Article 36

**S**OUS RÉSERVE de l'identification des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation communes identifiées et intégrées au domaine de la commune concernée, constituent notamment des faits 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 productions rurales.

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

**GDS :** *Comment la nouvelle loi s'articule avec les lois en place et notamment avec la Raf ?*

**KOUDREGMA ZONGO, DU MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT :** La loi 034 est une loi sectorielle sur le foncier rural. On a eu tendance à la présenter parfois comme venant supplanter la Raf, alors qu'elle venait simplement compléter cette dernière dans un secteur non exploré, en prévoyant des outils d'application qui n'avaient pas été prévus par la Raf.

Ces dernières décennies il y a eu au Burkina émergence d'un certain nombre de législations sectorielles (sur l'eau, le pastoralisme, la foresterie, l'habitat) qui avaient progressivement vidé la Raf de son sens. Il fallait donc relire une nouvelle fois la Raf de manière à ce qu'elle serve à mettre de la cohérence entre les législations sectorielles. Mais, avant qu'on définisse la PNSFMR et la loi 034, on ne savait même pas par quel bout commencer pour relire la Raf. Il n'y avait pas de bilan tiré en tenant compte des nouvelles lois... Maintenant que la loi 034 a été adoptée il est possible et même urgent de relire la Raf. Je prends un exemple. En matière d'aménagement au niveau

local, le code général des collectivités territoriales parle de zonage, la loi 034 parle de charte foncière et le code de l'urbanisme et de la construction parle de plan d'occupation des sols. Si vous remettez ces trois instruments à un maire, il va se perdre.

**GDS :** *Nul n'est censé ignorer la loi. Comment s'organise l'information des citoyens ?*

**LÉGER KINDA, DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE :** La difficulté aujourd'hui c'est que chacun pense qu'il peut sortir sur le terrain pour aller expliquer le texte de la loi aux paysans. Lors d'une rencontre avec les gens du ministère de l'Agriculture, je leur ai dit que je n'étais pas d'accord avec la manière dont ils expliquaient la loi. Je prends l'exemple de l'explication de l'article 36 (voir encadré). La notion de « propriétaire de fait » prête à confusion chez les non spécialistes. En droit, elle s'oppose à « propriétaire de droit ». C'est une propriété qui découle du droit de la hache. Le témoignage des voisins, des autorités coutumières sont là pour l'attester. Le premier alinéa de l'article aurait suffi mais on a voulu mettre le deuxième alinéa pour traiter des cas résiduels. Si j'occupe une terre et que j'en ai la jouissance paisible, non

équivoque, sans contestation, que je me suis toujours comporté comme le propriétaire de cette terre pendant une durée de 30 ans, alors on m'en reconnaît la propriété. Mais si on me l'a prêté, même si c'est depuis 100 ans, cela reste un prêt. Certains, sciemment ou non, interprètent l'article différemment et disent aux paysans que celui qui est sur une terre depuis 30 ans peut en obtenir la propriété. Au moment où on va vouloir constater les faits permettant la délivrance des attestations de possession foncière, il va falloir que l'administration fasse très attention. On va être obligé de revenir aux us et coutumes. Il va falloir aller rechercher les faits réels. De toute façon, les paysans sont intelligents. Il y a certaines questions qu'ils règlent entre eux. Les agents ne font que suivre et confirmer les demandes. Moi j'ai confiance dans la suite. J'ai été déçu par les députés parce qu'ils n'ont rien compris à la loi. Cela est en train de générer des tensions. Un député se saisit de cet article pour dire « *les propriétaires terriens veulent vous chasser, mais grâce à moi il n'en sera rien...* » ou bien au contraire « *on va chasser les étrangers, comptez sur moi...* ». L'information mal diffusée engendre des effets pervers. ■

**Le Groupe de recherche et d'action sur le foncier (Graf) basé au Burkina Faso, membre d'Inter-réseaux, a réalisé une étude sur agrobusiness et foncier à ne pas manquer !**



## Précisions sur la nouvelle loi foncière du Burkina Faso

CONSTATANT le peu d'outils juridiques conférés par la loi de 1984 (Raf : Réorganisation agraire et foncière) pour gérer le foncier rural, le Burkina Faso s'est lancé dans la définition d'une Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) à partir de 2005. Après de multiples forums régionaux et nationaux la PNSFMR est adoptée en octobre 2007 et la loi 034-2009 portant régime foncier rural en juin 2009.

Celle-ci consacre la fin de la propriété exclusive de l'État sur toutes les terres situées dans les limites du domaine national. Elle prévoit des instances et des actes pour reconnaître les droits et les pratiques foncières locales. Chaque commune disposera d'un Service foncier rural (SFR) et chaque village d'une Commission foncière villageoise (CFV) rattachée au Comité villageois de développement (CVD). Sont également prévus des Comités de conciliation qui devront tenter de régler les conflits entre parties avant toute action en justice. Les principaux actes de reconnaissance et de protection des droits fonciers sont les suivants :

- Les chartes foncières posent les principes, les règles, les pratiques et les interdits qui encadrent l'usage des ressources naturelles dans un milieu donné. Elles peuvent être villageoises, inter-villageoises ou communales.
- L'attestation de possession foncière (APF), individuelle ou collective, constate les droits légitimement exercés sur une terre rurale du fait des us et coutumes locaux. Opposable à des tiers, elle est cessible mais ne peut pas servir de garantie bancaire.
- L'accord de prêt encadre la nature, la durée et les contreparties du transfert de droits entre un possesseur foncier et un tiers.
- Il est complété par des baux à ferme et des autorisations de mise en valeur de terres rurales.

Compte tenu de l'absence historique de l'État dans le secteur du foncier rural, la Politique et la loi sont ambitieuses. Elles soulèvent des enjeux de mise en œuvre importants.

Les ministères concernés (Finances, Administration territoriale et décentralisation, Agriculture) s'y engagent progressivement. Ils semblent surtout compter sur l'appui des bailleurs de fonds. Aux côtés du PNGT2 et des programmes du Fida et de l'AFD, celui du Millennium Challenge Account est le plus avancé dans l'application de la loi. Il travaille dans 17 communes pilotes à la mise en place des instances locales et à la délivrance des actes fonciers. L'opération sera étendue prochainement à 30 autres communes.