

Réflexion sur la problématique du foncier au Burkina Faso : une analyse critique de la législation foncière en milieu rural

Basga Emile DIALLA,
Institut des Sciences des Sociétés (CNRST)
E-mail : emile_dialla@yahoo.fr

Résumé

Au Burkina Faso, la version initiale de la Réorganisation agraire et foncière (RAF) a été promulguée en 1984. Elle définit un Domaine foncier national (DFN) comprenant toutes les terres du Burkina Faso, qui restent la propriété exclusive de l'Etat. Aucune cession de la terre à titre privé n'est admise, ce qui plonge la plupart des exploitants ruraux dans une situation de précarité. La législation foncière burkinabè actuelle a fait l'objet de trois relectures (1991, 1996, 2012). Mais c'est avec la promulgation en 2009 de la loi portant régime foncier rural et l'adoption en 2012 de la version relue de la RAF que la sécurisation foncière en milieu rural est devenue possible. A présent, des terres du DFN peuvent être cédées en pleine propriété à des particuliers en milieu rural. En dépit de cette avancée, de multiples difficultés liées à l'application de la loi foncière subsistent. Il s'agit d'abord de la non prise à temps de certains actes réglementaires ; ensuite, de la non mise en place de certaines institutions et structures de sécurisation foncière prévues par la loi ; également, du manque de personnel qualifié en quantité suffisante. Des suggestions sont formulées dans ce sens afin que la sécurisation foncière amorcée en milieu rural au Burkina Faso se conforte et se pérennise. Cela devrait impacter positivement la productivité des acteurs du monde rural.

Mots clés : réorganisation agraire et foncière, législation foncière, sécurité foncière, régime foncier rural, titre foncier.

Abstract :

In Burkina Faso, the initial version of the agrarian and land Reform (RAF) was promulgated in 1984. It defines a national land tenure Domain (DFN) including all lands of Burkina Faso, which remain exclusively public property. No transfer of land on a private basis is allowed, which puts the majority of the rural takeholders in a precarious situation. The current Burkinabè land legislation has been

revised three times (1991, 1996, 2012). But it is with the promulgation in 2009 of the law related to rural land tenure system and the adoption of the 2012 revised version of the RAF that land tenure security became possible in rural area. Now, lands from the DFN can be fully granted to individuals in rural area. Despite such a breakthrough, many problems arise from the application of the land legislation in rural area. First of all, some law acts are not taken on time ; then, some required institutions and structures are not put in place on time ; finally, there is a lack of qualified staff in sufficient number to handle the job. Suggestions have been formulated in terms of making the land legislation in rural area of Burkina Faso fully effective and sustainable. That should positively impact the productivity of the rural takeholders.

Key words : agrarian and land reform, land legislation, land tenure security, rural land tenure system, land ownership certificate.

Introduction

La question foncière en Afrique comme ailleurs est encore aujourd'hui source de conflits croissants. En Afrique de l'Ouest par exemple, le hiatus perdure entre les législations et les normes locales d'accès et de contrôle de la terre, laissant l'essentiel des ruraux dans une insécurité juridique ; ce qui favorise de multiples conflits sociaux (Le Roy, 2001). Un ancien proverbe français dit si bien que « *Qui terre a, guerre a* ». En outre, la tenure foncière en Afrique de l'Ouest est très complexe du fait de la coexistence de plusieurs systèmes, soit coutumier, parfois avec l'influence islamique, soit moderne.

De surcroît, la législation foncière moderne, calquée sur le modèle de la propriété privée, ne prend pas en compte les principes des systèmes locaux de tenure foncière. Ainsi, aux yeux de l'Etat, le statut foncier de la plupart des ruraux est précaire, s'il n'est pas tout simplement illégal (Delville, 2000). Par ailleurs, la difficulté à résoudre les problèmes fonciers tient à la spécificité de la terre, qui reste un élément de la nature, inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. En effet, la terre n'est pas une marchandise comme les autres, quand bien même les droits sur la terre se vendent aujourd'hui dans de très nombreuses sociétés (Merlet, 2002).

La terre est aussi un bien stratégique, surtout pour les pauvres, qu'ils soient citadins ou ruraux. Cependant, les nouvelles pratiques foncières sont souvent vécues comme reflétant une incertitude, une

hésitation entre les principes coutumiers et la législation moderne incluant une "marchandisation" de la terre (Mathieu et al. , 2003).

S'il est vrai qu'en Afrique, l'exploitation de l'immense majorité des terres est régie par le droit coutumier, celui-ci demeurerait, jusqu'à une période très récente, en dehors du cadre de la loi. Cet état de fait a induit une gestion confuse des deux systèmes de tenure foncière, ce qui plonge souvent les ruraux dans un désarroi face à des textes qu'ils ne comprennent pas (Deininger, 2003).

D'une superficie de 274 000 km², le Burkina Faso, un vaste plateau enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, est un pays essentiellement agricole. En effet, près de 90% de la population vit de l'agriculture. A l'instar des autres pays de l'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso dispose d'une législation foncière moderne qui cohabite avec le droit coutumier.

Le but principal de cet article est de revisiter les textes régissant le foncier en milieu rural burkinabè, sous l'angle de la sécurité foncière. La motivation d'une telle initiative est de dresser un diagnostic assorti de suggestions qui vont servir d'aide à la décision pour le Gouvernement. De manière spécifique, il s'agit, pour cette recherche appliquée, de :

- faire un bref exposé sur l'appropriation de la terre en Afrique, ce qui permettrait de mieux cerner l'enjeu du foncier dans cette partie du monde et notamment au Burkina Faso ;
- présenter l'évolution de la législation foncière au Burkina Faso ;
- procéder à l'examen critique des différents textes régissant le foncier burkinabè en milieu rural, sous le volet sécurité foncière ;
- présenter les initiatives de sécurisation foncière en cours.

La méthodologie utilisée se base principalement sur des recherches documentaires.

1. L'appropriation de la terre en Afrique

Selon Le Bris et al. (1991), le rapport foncier est un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace. La notion d'appropriation concerne soit "l'affectation à un usage" comme dans la tradition africaine, soit "l'attribution du droit de disposer" comme dans la tradition du code civil français ou de la théorie de l'*ownership* britannique. La question foncière contemporaine tient principalement aux modalités de passage d'une conception de l'appropriation-affectation à celle de l'appropriation-attribution.

L'Afrique n'a pas découvert les problèmes fonciers avec la période contemporaine, ni même avec la colonisation. On admet aujourd'hui

que les principes de base de l'organisation des rapports sociaux de maîtrise de l'espace ont été posés par la « révolution » du néolithique, c'est-à-dire à l'occasion de la domestication des animaux et de l'invention de l'agriculture. Depuis, les rapports fonciers ont été affectés par une seconde « révolution », celle de la « modernité » en Occident ayant permis, entre le XVI^e et le XVIII^e siècles, de concevoir les attributs, exclusif et absolu, du droit de propriété, puis de justifier l'intervention de l'Etat.

Dans les sociétés caractérisées par l'animisme et le communautarisme, l'espace est organisé selon des distinctions fonctionnelles qui permettent à chaque groupe d'exercer, selon son ordre d'arrivée et son activité, des attributs particuliers.

En Afrique noire traditionnelle, la terre ne peut être l'objet de propriété ; elle est seulement l'objet d'usufruit mais d'usufruit collectif. La "propriété usufruitière" collective entraîne naturellement le travail collectif sur le champ familial dont les produits sont également l'objet de propriété collective, car ici, seul le travail peut conférer un titre de propriété sur les biens ou les services (Le Bris et al., 1991).

L'opposition centrale des politiques foncières repose sur deux conceptions de l'appropriation. Dans la conception endogène et traditionnelle, l'affectation de l'espace vise principalement à assurer la reproduction du groupe dans ses dimensions matérielles, sociales et idéologiques. La conception européenne vise essentiellement à traiter l'espace comme un capital à exploiter et à rentabiliser (Le Bris et al., 1991).

Ainsi, selon la conception ou le type de société, la terre ne revêt pas le même enjeu. Considérée comme une simple marchandise en Occident, elle est traitée sous d'autres cieux plus traditionalistes, notamment en Afrique, comme un bien sacré ; et c'est ce qui rend bien complexes les législations foncières dans les pays africains.

2. Evolution de la législation foncière au Burkina Faso

Au Burkina Faso, la Réorganisation agraire et foncière (RAF) actuelle est tributaire de deux régimes fonciers parallèles qui coexistaient dans l'ex-Haute-Volta. Il s'agit du régime foncier coutumier et du régime foncier colonial.

2.1 Le régime foncier coutumier

Le régime foncier coutumier repose sur le clan ou la famille, et le droit de propriété est collectif. Ce droit collectif est exercé partout par le même personnage, le chef de terre. Dans toutes les coutumes foncières, le chef de terre est le plus proche descendant du premier occupant des lieux. En cette qualité, il est l'intermédiaire entre les vivants, les parents morts et les puissances invisibles co-propriétaires des terres occupées. Le chef de terre administre le patrimoine foncier de tout le groupe à son nom et pour son compte. Il distribue les terres aux familles, aux ménages et aux individus selon leurs besoins, et exécute les rites sacrificiels requis pour l'installation d'un étranger ou pour le défrichement de nouvelles terres ; cette obligation de consécration rituelle ou le fait de sanctionner religieusement toutes les transactions foncières donne d'ailleurs son vrai sens à l'institution de la chefferie de la terre. Tout membre du groupe propriétaire collectif a un droit d'usage et d'exploitation permanent. A son décès, ses héritiers occupent et exploitent les terres de leur géniteur sans une nouvelle intervention du chef de terre. Ce qui est recherché dans le régime foncier coutumier constitué par un ensemble de règles non écrites, fortement hiérarchiques et ancestrales, c'est beaucoup plus la sécurité et la cohésion du groupe qu'une exploitation de la terre au sens purement économique du terme. La terre demeure le principal lien entre les membres de la communauté après celui du sang. La communauté humaine est organisée en milieu rural autour de la terre, en tant que support matériel de l'existence et élément de l'origine commune. Dans la perception africaine, la terre n'est pas une chose banale. Elle est sacrée et fait l'objet de culte. En principe, elle ne se vend pas et est exploitée par la communauté sous l'angle d'une économie de subsistance (Ouédraogo, 1993 ; Zouré, 1993 ; Dialla, 2002). D'une manière générale, le régime foncier coutumier a bien fonctionné aussi longtemps que la pression démographique sur la terre était minime.

2.2 Le régime foncier colonial

A l'inverse du régime foncier coutumier, le régime foncier colonial favorise l'émergence d'un secteur économique moderne lié au marché métropolitain par la promotion des cultures de rente. En outre, par la procédure d'immatriculation des terres introduite en Afrique de l'Ouest Française (AOF) par le décret du 24 juillet 1906 repris par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en AOF, le régime foncier colonial avait ainsi ouvert les terres africaines à l'appropriation privée (Ouédraogo, 1993).

L'immatriculation a non seulement créé la propriété individuelle, mais elle a donné également une assiette plus précise aux biens immeubles de l'Etat colonial appelés biens du Domaine et qui sont organisés et gérés avec la distinction entre Domaine privé et Domaine public. L'inventaire des terres sous la colonisation inclut les terres coutumières qui sont les plus nombreuses et les plus connues des populations, et les terres immatriculées avec des titres fonciers au nom de personnes morales et physiques. Les terres dites du Domaine sont celles qui appartiennent à l'Etat et aux collectivités publiques secondaires et qui, comme telles, sont soumises à des règles particulières d'acquisition et de gestion. Les terres du Domaine privé sont constituées des terres appartenant à l'Etat et aux collectivités publiques secondaires et qui ne font pas partie du domaine public. Leur acquisition se fait sur la base de règles inspirées du code civil français ou du droit public. Quant au Domaine public, il est constitué des phénomènes immobiliers naturels (montagnes, collines, fleuves, rivières, lacs, étangs, etc. dans leurs limites légales) ou artificiels (routes, ponts, barrages, aérodromes, places militaires, etc.) qui, par leur nature ou leur destination, ne peuvent entrer dans le patrimoine des particuliers. Le Domaine public était réglementé par le décret du 29 septembre 1929. L'Etat n'a pas de pouvoir de disposition des biens du Domaine public sauf si le bien perd son caractère de domanialité publique, par déclassement ou désaffectation.

2.3 Le régime foncier post-colonial

Jusqu'à la Révolution d'août 1983 au Burkina Faso, c'est la juxtaposition de ces deux régimes fonciers qui prévalait, et l'Etat a géré cette dualité des structures foncières héritées de la colonisation, sans entreprendre une quelconque réforme de fond, en dépit des tensions visibles engendrées par l'évolution économique et sociale. Par ailleurs, l'absence d'une politique cohérente et globale de développement endogène ne permettait pas la détermination des principes et des structures d'aménagement. L'occupation et l'aliénation des terres du Domaine privé étaient régies par la Loi N°77/60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du Domaine privé de la République de Haute-Volta, loi qui reprenait en fait, le Décret colonial N°155-550 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française. Cette loi organise l'occupation et l'exploitation des terres au regard de la qualité de l'occupant ou de la destination des terres. La portée juridique ambiguë et équivoque du texte ne permet pas la purge

des droits coutumiers, en ce sens que ce texte passe sous silence la superposition de deux régimes fonciers (coutumier et colonial), ce qui ne permet pas la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. En outre, les terres ne sont pas soumises aux mêmes règles d'acquisition et de gestion. Par ailleurs, les considérations formalistes coûteuses, alliées à la conception spécifiquement africaine de la terre, ont été les facteurs explicatifs de l'échec de la gestion du foncier à la période post-coloniale, aussi bien dans les centres urbains qu'en zones rurales. Ce texte de loi, en l'absence de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, n'a pas permis le lotissement des centres urbains ; son caractère ambigu n'a pas non plus permis de résoudre les problèmes de développement dans les zones rurales (Ouédraogo, 1993 ; Zouré, 1993).

2.4 Le régime foncier révolutionnaire

Dans la foulée de la Révolution d'août 1983, les textes portant Réorganisation agraire et foncière (RAF) ont été pris en 1984. Il s'agit ainsi de la version initiale de la RAF dont le contenu s'inspirait largement des principes révolutionnaires de l'époque et s'établissait en rupture avec toute forme de régime foncier antérieur. Le régime foncier révolutionnaire se caractérise par une remise en cause totale du statut de la terre et une remise en cause totale du monde rural par une organisation des producteurs et de la production. Ce régime foncier repose sur deux textes fondamentaux, une *Zatu*¹ et un *Kiti*² (l'Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04/08/84 et le Décret N°85-404/CNR/PRES du 04/08/85). Ces textes suppriment la propriété privée du sol inspirée du droit français et dont l'instrument juridique est le titre foncier. Ils abrogent également les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels. A la place, il est créé un Domaine Foncier National (DFN) comprenant toutes les terres situées à l'intérieur des frontières du Burkina Faso ou à l'étranger par le biais des démembrements de l'Etat tels que les représentations diplomatiques. Le DFN reste exclusivement la propriété de l'Etat et la base de la législation foncière au Burkina Faso (Ouédraogo, 1993 ; Zouré, 1993).

2.5 Le régime foncier post-révolutionnaire

¹ Terme en langue locale désignant Ordonnance ou Loi.

² Terme en langue locale pour désigner Décret.

Le régime foncier post-révolutionnaire a été caractérisé par la révision, à trois reprises, de la RAF initiale de 1984. Il s'agit d'abord de la première relecture de la RAF opérée par le régime du Front populaire en 1991 en adoptant la Zatu N° AN VIII-0039 Bis/FP/PRES du 04/06/91 et son *Kiti* N° AN VIII-0328 ter/FP/PLAN-COOP du 04/06/91 portant Réorganisation Agraire et Foncière. Ensuite, en 1996, l'Assemblée du Peuple a adopté la Loi N°014/96/ADP du 23 mai 1996 et son Décret N°97-054/PRES/PM/MEF du 06/02/97 portant Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso, procédant ainsi à la deuxième relecture de la RAF. Enfin, la troisième relecture est intervenue à travers l'adoption de la Loi N°034-2012/AN du 02 juillet 2012, promulguée par le Décret N°2012-716/PRES, qui constitue la dernière version de la législation foncière au Burkina Faso.

Ainsi, depuis la version initiale de 1984, la RAF a été relue trois fois : d'abord en 1991, puis en 1996 et enfin en 2012. Ces versions révisées ont introduit la possibilité de cession de certaines terres du DFN à titre de propriété privée, contrairement au régime foncier révolutionnaire qui n'autorisait pas l'aliénation des terres.

3. Examen critique des textes régissant le foncier

Il s'agit ici de revisiter les différentes versions de la RAF burkinabè sous l'angle de leur apport à la sécurité foncière en milieu rural :

- d'abord, la version initiale de la RAF de 1984, sous l'impulsion du régime du Conseil national de la révolution (CNR), avait créé le Domaine foncier national (DFN), qui était la propriété exclusive de l'État. Les terres du DFN étaient inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.
- après la chute du CNR en 1987, le Front populaire a procédé en 1991 à une première relecture de la RAF. Avec cette version, le DFN demeurait toujours la propriété de l'État ; mais il était introduit la possibilité d'aliénation de certaines terres à titre de propriété privée.
- puis, en 1996, l'Assemblée du Peuple a adopté la Loi N°014/96/ADP du 23 mai 1996 portant RAF au Burkina Faso, procédant ainsi à la deuxième relecture de la RAF. Cette version réaffirmait la propriété de l'État sur le DFN, mais précisait davantage les possibilités de cession de certaines terres à titre de propriété privée.

Il ressort de ce qui précède que la législation foncière burkinabè (la RAF dans ses versions de 1984, 1991 et 1996) ne concède pas, dans les faits, la terre à titre de propriété privée en milieu rural. Cependant, il y a eu des avancées avec la RAF de

1996 qui devait réguler le foncier en milieu rural. En effet, l'Article 5 de son décret d'application, le Décret N°97-054, indique la possibilité de cession des terres à des particuliers, mais que ces terres devaient être préalablement immatriculées (Art. 167) pour qu'ensuite le droit de propriété soit publié (Art. 168). En elles-mêmes, les dispositions de la RAF de 1996 garantissaient la sécurité foncière aux paysans, puisque l'exploitation des terres au titre de la subsistance était admise (Art. 57). Mais ceux-ci étaient considérés comme des superficiaires (bénéficiant juste du droit de superficie) devant donner leur accord constaté par un procès-verbal (PV) de palabre aux demandes de titre de jouissance et de titre de propriété (Art. 184).

Toutefois, comme le soulignent si bien Hochet et al. (2014), la sécurité foncière ainsi concédée par la RAF de 1996 reste théorique. Dans les faits, la RAF a été largement inappliquée et le constat est que les exploitants ruraux bénéficient rarement de la délivrance effective de ces titres pour sécuriser leurs exploitations en milieu rural. Une telle situation traduit la faible effectivité du dispositif de sécurisation pour ce qui concerne le milieu rural en ce sens que :

- la réglementation ne permettait pas aux paysans d'accéder à la sécurité foncière par le titre puisque les procédures et le coût des titres de jouissance et du titre de propriété ne leur étaient pas accessibles ;
- les PV de palabres étaient le plus souvent négociés par les acteurs urbains nantis auprès d'acteurs locaux qui leur étaient acquis ;
- les dispositions de la RAF ne permettaient pas à la Justice de régler le contentieux foncier rural dans un contexte où les paysans n'avaient aucun titre.

C'est dire donc qu'après trois versions de la RAF, la sécurisation foncière en milieu rural n'est toujours pas assurée au Burkina Faso.

4. Les initiatives de sécurisation foncière en cours

Dans sa quête d'une sécurité foncière effective au profit des acteurs du monde rural, le Gouvernement Burkinabè a adopté en 2007 la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR).

Ensuite, la Loi N°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural a été adoptée. Cette loi intervient dans un cadre juridique

relatif au foncier rural composé d'un certain nombre de textes essentiels comme l'indique l'encadré ci-dessous (Hochet et al. , 2014).

Encadré : Listing des principaux textes constituant le cadre juridique de la Loi N°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso

Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04 août 1984 et son Décret N°85-404/CNR/PRES du 04 août 1985 portant Réorganisation Agraire et Foncière ;
Zatu N° AN VIII-0039 Bis/FP/PRES du 04 juin 1991 et son Kiti N° AN VIII-0328 ter/FP/PLAN-COOP du 04 juin 1991 portant Réorganisation Agraire et Foncière ;
Loi N°014/96/ADP du 23 mai 1996 et son Décret N°97-054/PRES/PM/MEF du 06 février 1997 portant Réorganisation Agraire et Foncière ;
Loi N°005/97/ADP du 30 janvier 1997 portant code de l'environnement ;
Loi N°006/97/ADP du 31 janvier 1997 portant code forestier ;
Loi N°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;
Loi N°034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme ;
Loi N°031-2003/AN du 08 mai 2003 portant code minier ;
Loi N°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales ;
Loi N°017-2006/AN du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction ;
Loi N°034-2012/AN du 02 juillet 2012 et son Décret N°2012-716/PRES portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

Source : Hochet et al., 2014.

Les caractéristiques de la Loi N°034-2009/AN portant régime foncier rural se résument ainsi qu'il suit aux plans juridique et institutionnel (Hochet et al. , 2014) :

- au plan juridique, « Cette loi consacre la distinction des domaines en prévoyant un espace rural de l'État, un espace rural des collectivités territoriales et un patrimoine foncier rural des particuliers. Elle reconnaît les droits légitimes des populations rurales à détenir légalement les terres qu'elles exploitent depuis longtemps. Elle crée l'attestation de possession foncière rurale (APFR) qui est définie comme « *le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes fonciers ruraux* ». Le titre qui consacre cette possession est donc l'APFR. Elle reconnaît les us et

coutumes foncières et prévoit les chartes foncières locales comme un mécanisme de gestion du foncier rural qui répertorient les pratiques et coutumes foncières locales. » (DGFOMR¹, 2012 : 10) ;

- au plan institutionnel, « Elle met en place des Services foncières ruraux (SFR) au niveau des communes rurales (bureaux domaniaux dans les communes urbaines), des Commissions foncières villageoises (CFV) et des Commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV) au niveau des villages. La CFV est arrimée au Conseil villageois de développement (CVD). Au niveau central, elle crée un organisme public chargé de l'aménagement, de la gestion des terres rurales de l'État dénommé Agence nationale des terres rurales (ANTR) ainsi qu'un fonds de sécurisation foncière et d'un Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CONA-SFR) » (DGFOMR 2012 : 11).

Par ailleurs, il faut souligner que la PNSFMR et la Loi N°034-2009/AN ont rendu nécessaire la relecture de la RAF en 2012, et ce pour la troisième fois.

La RAF de 2012 vise un meilleur accès au foncier et une meilleure sécurisation des droits foncières par une simplification des procédures d'obtention des titres foncières. Dans cette perspective, la Loi N°034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant Réorganisation agraire et foncière (RAF) détermine la composition du domaine foncier national (domaines foncières de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers), les règles et les structures de gestion de celui-ci, ainsi que les règles, outils et instances d'aménagement du territoire et la réglementation des droits immobiliers réels.

La RAF définit tout particulièrement :

- les titres d'occupation du domaine foncier national qui sont les titres de jouissance et le titre de propriété (Titre IV, Chapitre 4) ;
- les conditions d'exercice des droits réels immobiliers (Titre V, Chap. 1), notamment l'attestation de possession foncière rurale (APFR) (Art. 237) ainsi que l'immatriculation (Titre V, Chap. 2) ;
- la publicité foncière (Titre V, Chap. 3) ;
- les transactions et mutations (Titre V, Chap. 4), notamment la mutation et la cession d'APFR (Art. 292 et 293) ainsi que l'expropriation pour cause d'utilité publique (Art. 297 à 331) ;
- le cadastre (Art. 198 à 205), qui a la particularité d'être un outil à la fois technique, fiscal et juridique (Art. 202) ;
- le système d'information foncière (Art. 206 à 208).

¹ Direction générale du foncier, de la formation et de l'organisation du monde rural.

En somme, avec les initiatives de sécurisation foncière ci-dessus évoquées, notamment la loi portant régime foncier rural et la récente relecture de la RAF, la sécurité foncière est devenue une réalité en milieu rural au Burkina Faso. Ainsi, des avancées significatives en matière de sécurisation foncière ont été enregistrées et des titres de propriétés peuvent être délivrés à des producteurs ruraux. Cependant, la mise en application de cette nouvelle législation foncière connaît des difficultés.

4.1 Les difficultés

Les difficultés majeures relatives à l'application de la Loi N°034-2009 portant régime foncier rural se situent à trois (3) grands niveaux à savoir : juridique, institutionnel et de contexte (Hochet et al. (2014). Pour les difficultés d'ordre juridique, elles sont liées à la non prise à temps d'un ensemble d'actes réglementaires par l'exécutif qui précisent les modalités opérationnelles d'application de la loi. Ainsi, la loi foncière crée des institutions et des structures de sécurisation foncière rurale, mais les décrets doivent en préciser la composition, l'organisation, et le fonctionnement, parfois les attributions si la loi ne le fait pas. La loi crée aussi des registres fonciers ruraux, mais les décrets doivent en préciser l'organisation et les modalités de tenue.

En deçà des décrets, pour appliquer une loi, les agents et les citoyens ont besoin d'un ensemble d'outils tels que des formulaires, des registres, des guides et des manuels pour préciser au quotidien les tâches et les procédures.

S'agissant des difficultés d'ordre institutionnel, elles renvoient à la nécessité de disposer de personnel qualifié et en quantité suffisante, d'équipements adéquats et de moyens de fonctionnement pour rendre les institutions plus performantes.

Par exemple, la mise en place des institutions peut être compromise tout simplement à cause de l'absence d'un texte de mise en place. C'est ainsi que l'absence d'un décret de mise en place de l'Agence nationale des terres rurales (ANTR) prévue par la loi laisse l'ensemble des dispositions relatives au patrimoine rural de l'État en suspend, sans application. Egalement, l'absence de décret de mise en place du fonds de sécurisation foncière est un handicap. En effet, cela prive l'Etat de sa capacité de mobilisation et de coordination des moyens techniques et financiers en matière d'application de la loi.

Quant aux difficultés liées au contexte, on peut les résumer ainsi :

- la difficulté d'accès des ruraux au Chef-lieu de Commune pour se faire établir ou faire légaliser des pièces d'état civil entrant dans la

composition de leurs dossiers de demande d'Attestation de possession foncière rurale (APFR) ;

- le refus d'expression publique des tensions foncières dans les villages (ce n'est pas dans les habitudes) jusqu'à l'explosion quand celles-ci finissent par déborder ;
- l'absence d'un système d'archivage et de sécurisation numérique harmonisé des données foncières ;
- une application partielle de la loi au niveau communal (seulement 48 communes sur les 351 que compte le pays sont couvertes) ;
- les arrangements fonciers développés par des grands projets de l'Etat avec les populations locales pour délimiter leurs terres et éventuellement les indemniser qui posent problème, car très souvent, leurs activités ont débuté avant l'application de la loi foncière dans les communes.

Afin d'atténuer ces difficultés, quelques suggestions peuvent être formulées.

4.2 Les suggestions

En termes de suggestions, il faut, d'une manière générale, prendre tous les actes réglementaires et mettre en place les institutions et structures prévues par la loi dans l'optique d'une pleine application de celle-ci. Ainsi, il faut mettre en place des institutions et des structures locales de sécurisation foncière efficaces et pérennes dans toutes les communes et tous les villages du Burkina Faso.

Ensuite, il faut réduire les délais de délivrance des actes à travers le renforcement des capacités de réponse des Services fonciers ruraux (SFR) et un appui conséquent aux communes pour faciliter la délivrance des actes. En effet, en avril 2014, sur 8763 demandes, seulement 140 ont abouti à la délivrance d'une APFR (Hochet et al. , 2014).

Egalement, il faut définir une stratégie nationale d'appui au fonctionnement des structures locales de sécurisation foncière.

De même, il faut améliorer l'articulation entre les communes et les services domaniaux pour plus d'efficacité.

Par ailleurs, il faut mettre en place un dispositif de sécurisation et d'analyse des données foncières.

Enfin, il faut réactiver le dialogue interministériel au sein du Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CONA-SFR) ; c'est l'organe clé dans le cadre du suivi et de la capitalisation de l'application de la politique et de la loi foncières rurales.

C'est ainsi que le Burkina Faso se mettra dans la posture d'offrir une sécurisation foncière aux producteurs ruraux à travers la délivrance effective de titres de propriété. Le pays a d'ailleurs pris l'option générale de reconnaître les droits fonciers locaux, ce qui permet de réconcilier légalité et légitimité et surtout de minimiser les conflits fonciers.

Conclusion

Le but principal de cette réflexion était de revisiter les textes régissant le foncier en milieu rural burkinabè, sous l'angle de la sécurité foncière. De manière spécifique, il s'agissait de (i) faire un bref exposé sur l'appropriation de la terre en Afrique, ce qui a permis de mieux cerner l'enjeu du foncier dans cette partie du monde et notamment au Burkina Faso ; (ii) présenter l'évolution de la législation foncière au Burkina Faso ; (iii) procéder à l'examen critique des différents textes régissant le foncier burkinabè en milieu rural, sous le volet sécurité foncière ; (iv) présenter les initiatives de sécurisation foncière en cours.

De cette réflexion, on retient d'abord que la superposition des droits fonciers coutumiers et modernes au Burkina Faso rend complexe l'application de la législation foncière, notamment en milieu rural.

Ensuite, la Réorganisation agraire et foncière (RAF) adoptée en 1984 n'autorise pas l'aliénation définitive des terres au Burkina Faso, pas même la version relue de cette législation en 1991 et en 1996. Cela a conduit le Gouvernement burkinabè à adopter en 2009 une loi foncière axée sur le monde rural. Il s'agit de la Loi N°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural, qui, avec la version relue de 2012 de la RAF, concède les terres en délivrant des titres fonciers aux particuliers en milieu rural.

Mais sur ce point, l'article fait ressortir que la loi n'est pas encore appliquée dans toutes les communes du Burkina Faso et que la délivrance des titres de propriété s'effectue avec une grande lenteur. Cela est essentiellement dû à la non prise à temps de certains actes réglementaires et à la mise en place tardive de certaines institutions et structures, pourtant prévues par la loi. A cela s'ajoute un problème de capacité qui fait que les agents impliqués dans toute la chaîne de mise en application de la législation foncière sont peu réactifs dans l'exécution de leurs tâches. Il s'agit alors de résorber impérativement ces difficultés afin que la loi foncière burkinabè puisse connaître une application effective en termes de sécurisation des exploitants ruraux.

Elle apportera plus de cohésion sociale au sein des différentes communautés villageoises et impactera positivement sur leur productivité. C'est ainsi que le chef de ménage, sécurisé, pourra, avec les siens, exploiter son lopin de terre en toute tranquillité et en bon père de famille.

Bibliographie

- Aouba, H. (1993). L'irrigation au Burkina Faso : historique, situation, perspectives. In : « Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso ? », Legoupil, J-C., Sally, H. et Pouya A. M., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, 1-3 Février, pp. 29-48.
- Balima, O. (1993). Quel cadre légal et juridique pour une gestion rationnelle des périmètres par les organisations paysannes ? In : « Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso ? », Legoupil, J-C., Sally, H. et Pouya A. M., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, 1-3 Février, pp. 81-102.
- Bonnet, B. (2001). Problématiques foncières et gestion des ressources communes : regards sur quelques situations et expériences en Afrique de l'Ouest. (Note IRAM, Porte Alegre), pp. 1-13.
- Deininger, K. (2003). Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté : résumé analytique. (Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, Banque Mondiale, Washington), pp. 1-7.
- Delville, L. P. (2000). Harmonizing formal law and customary land rights in French-speaking West Africa. In: "Evolving land rights, policy and tenure in Africa", Toulmin, Camilla and Quan, Julian (Eds), DFI/IIED/NRI, London, pp. 97-122.
- DGFOMR, (2012). Plan d'action de mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural. Rapport définitif (juillet 2012). Ouagadougou, : MAHRH/DGFOMR, BGB/Méridien, Burkina Faso, pp. 1-151.
- Dialla, B. E. (2002). Sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso : le désarroi de l'exploitant face aux textes. Le Journal *Sidwaya* N°4444 du 7 février 2002, Ouagadougou, Burkina Faso, pp. 14 & 17.
- Dialla, B. E. (2002). La sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso : le cas de la vallée du Sourou. Revue *Afrique et*

Développement du CODESRIA, Vol. XXVII, Nos. 1&2, Dakar, Sénégal, pp. 62-83.

- Hochet, P., Sanou P. et Sawadogo L. (2014). Rapport d'étude sur l'état des lieux de l'application de la Loi N°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso. Ouagadougou, Burkina Faso, (Rapport de mission du 10 juin 2014), pp. 1-151.
- Jacob, J-P. (2002). La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones : le cas du Gwendégué (Centre-Ouest Burkina Faso). Document de Travail de l'Unité de Recherche 095, N°3, IRD-UR Régulations Foncières, pp. 1-18.
- Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P. (1991). L'appropriation de la terre en Afrique noire. (Editions Karthala, Paris).
- Le Roy, E. (2001). Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'Océan Indien à l'orée du XXI^e siècle. In : « Retour au foncier », Bulletin de liaison numéro 26, septembre 2001, pp. 33-52.
- Mathieu, P., Delville, L. P., Paré, L., Zongo M., Ouédraogo H., Baud J., Bologo E., Koné N. et Triollet K. (2003). Sécuriser les transactions foncières dans l'Ouest du Burkina Faso. Dossier n°117, (International Institute for Environment and Development, Programme Zones Arides), pp. 1-15.
- Merlet, M. (2002). Politiques foncières et réformes agraires. (Texte introductif proposé par l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement au Forum Social Mondial, 3-4 février 2002, Paris), pp.1-7.
- Ouédraogo, S. (1993). Quel (s) régime (s) foncier (s) pour les aménagements hydro- agricoles ? In : « Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso ? », Legoupil, J-C., Sally, H. et Pouya A. M., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, 1-3 Février, pp. 132-145.
- Zouré, J. C. (1993). La problématique socioculturelle du management des terres hydro-agricoles au Burkina Faso. In : « Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso ? », Legoupil, J-C., Sally, H. et Pouya A. M., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, 1-3 Février, pp 123-131.