

**LA CONSTRUCTION D'INSTITUTIONS LOCALES LÉGITIMES
DE GESTION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL AU BURKINA FASO :
assiste-t-on à une esquivance des enjeux de pouvoirs et une méprise
du jeu des acteurs ?**

Saïdou SANOU, Ph.D.
juin 2008

1. Introduction : CVD et CVGT, blanc bonnet - bonnet blanc ?

L'état des lieux de la question foncière rurale¹ qui a précédé l'élaboration du document de Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR) au Burkina Faso, conclut *l'existence d'une grande variabilité des contextes locaux d'exploitation et de gestion foncière*. Ce constat majeur a conduit à l'identification d'un principe directeur essentiel de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, celui de la *différenciation* qui suggère « **la prise en compte de la variabilité des situations et enjeux fonciers locaux dans l'élaboration des solutions de sécurisation foncière et la diversification par les pouvoirs publics de l'offre de modalités de sécurisation foncière.** » (Document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, 2007 ; p.18)

En outre, le souci pour une gestion décentralisée du foncier et des ressources naturelles a valu l'inscription d'une des orientations de la PNSFMR, l'orientation 2, qui envisage de promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base. L'axe 4 de cette orientation suggère *la promotion de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et inter villageoises légitimes*. Quelques principes de conduite de cette nouvelle approche de soutien aux processus d'émergence d'institutions locales ont été avancés :

- la prise en compte des formes d'organisation préexistantes ;
- le respect de la diversité des formes d'organisation, dans le respect des principes généraux d'organisation et de représentation démocratique ;
- le rythme adapté d'organisation en relation avec une approche d'apprentissage et d'accompagnement.

Cette précaution vise à tirer leçon des pratiques antérieures au Burkina Faso car, les processus de construction institutionnelle au niveau local ont toujours péché du fait des approches dirigistes et non respectueuses des pratiques et savoirs faire locaux. L'expérience récente de la mise en place et du fonctionnement des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) en atteste amplement. (B. Tallet, 1998)

Or, dans le cadre de l'élaboration de la future loi foncière rurale, il est projeté la mise en place d'une commission foncière rurale au sein du Conseil Villageois de Développement (CVD), un organe consultatif du conseil communal. Un des défis majeurs est de savoir comment éviter les écueils de l'expérience récente des CVGT.

¹ « Diagnostic de la situation de sécurisation foncière rurale » rapport final, décembre 2005 ; H. Bary, H. M. G. Ouedraogo, S. Sanou, D. Thiéba.

2. Les orientations actuelles de la loi foncière rurale en élaboration

Trois (03) principales échelles de structuration sont entrevues par la future loi foncière rurale : (1) le Service Foncier Rural - SFR au niveau communal, (2) la commission foncière rurale au niveau villageois et (3) l'instance de concertation foncière en vue d'un règlement amiable des conflits.

2.1. Des services fonciers ruraux comme bras technique des communes rurales

Désormais, les collectivités territoriales au Burkina Faso disposent légalement d'un domaine foncier propre, constitué par les parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par l'Etat (Article 81 du Code Général des Collectivités Territoriales - CGCT).

En outre et prônant une gestion locale du foncier rural, la PNSFMR opte pour la mise en place de services fonciers ruraux dans les communes rurales. La loi foncière rurale en élaboration donne les principales missions suivantes aux SFR (Article 47) :

- fournir des services d'information et d'assistance foncière aux administrés ;
- participer à l'élaboration des chartes foncières locales et assurer le suivi de leur approbation et mise en œuvre ;
- assurer la constitution, la sécurisation et la gestion du domaine foncier propre de la commune ;
- participer à la délimitation des communes rurales et à l'aménagement de l'espace communal ;
- participer à la création progressive et à la maintenance du cadastre foncier rural.

Les SFR travailleront en étroite collaboration avec les services techniques compétents aux niveaux intermédiaire (provincial et régional) et central.

De 1993 à 2006, le renouveau de la décentralisation au Burkina Faso a été un phénomène essentiellement urbain. Selon la loi de programmation de la décentralisation (Loi 043/98/AN), le transfert des compétences et des ressources devrait être effectif cinq (05) ans après l'adoption de la loi ; c'est-à-dire en 2003. *Une dizaine d'années après la promulgation de cette loi, il convient de noter que la question du transfert des compétences en matière de gestion foncière n'est toujours pas résolue.*

Les communes rurales quant à elles, ne sont véritablement fonctionnelles qu'à partir de 2007. Il est vrai que le CGCT innove en ce sens que les dispositions sont plus tranchées en faveur d'une gestion décentralisée tant au profit de la région que de la commune rurale.²

« A l'examen de ces dispositions (légales), deux constantes demeurent : d'une part, le transfert de la compétence de gestion foncière reste toujours du domaine du possible et

² En l'occurrence, la commune rurale assure désormais la gestion de la zone de production et peut créer des zones de conservations. De même, certaines autorisations de coupe de bois, la délivrance de certains permis de petite chasse et de permis de pêche sportive sont de son ressort. Toutefois, la gestion du foncier et l'aménagement du territoire sont des compétences partagées avec l'Etat (contrôle à priori).

non de la certitude ; d'autre part, l'autorisation à priori de la tutelle est de rigueur. » (S. Sanou, 2006)

2.2. Des commissions foncières rurales comme organes internes des Conseils villageois de développement

Dans chaque village des communes rurales, il est désormais institué un Conseil villageois de développement (CVD) Cf. Article 222 du CGCT.

Le CVD est chargé sous l'autorité du Conseil municipal de :

- contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement ;
- contribuer à la promotion du développement local dans le village ;
- participer aux activités des différentes commissions mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local.

(Article 223 du CGCT)

En outre, le CVD est chargé de :

- participer à la recherche de solutions aux problèmes fonciers et de gestion de l'espace villageois, et de
- créer toutes les conditions nécessaires à la gestion, l'entretien et la valorisation des infrastructures et des ressources naturelles.

(Article 10 du décret portant organisation, composition et fonctionnement des CVD)

Dans les dispositions finales du décret cité plus haut, il est dit que « **les actifs et patrimoines des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) sont transférés aux Conseils Villageois pour le Développement (CVD)** ». (Article 29)

En conséquence, à la mise en place des CVD, les CVGT n'existent plus *de fait*. Les CVD ne sont cependant que des organes consultatifs arrimés au conseil municipal pour gérer le développement local au niveau du village. *Contrairement à la CVGT, aucune loi n'érige le CVD en organe de gestion du foncier au niveau village.*

Pourtant, la commission foncière rurale est désormais entrevue comme une commission spécialisée du CVD. Elle pourrait être chargée de contribuer à la mise en œuvre des activités du service foncier rural au niveau village. (Article 48 de la future loi foncière rurale)

Par ailleurs, il est proposé que les autorités coutumières villageoises chargées du foncier ou leurs représentants soient membres de plein droit des commissions foncières rurales.

Au regard de ce qui précède, les questions essentielles suivantes s'imposent :

- s'agit-il d'une instrumentalisation de la participation des autorités coutumières dans les organes prévus ? A t'on réellement évalué et tiré les leçons des arrangements similaires dans le cadre des CVGT ? (Orientation 2, Axe 4 de la PNSFMR)
- quelles sont les échelles pertinentes de mise en place des institutions de gestion foncière (villageoise ou inter villageoise) ?
- est-il envisagé la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources naturelles au profit de structures légalement reconnues mais indépendantes du CVD et du Conseil communal ?

- quel rôle sera dévolu aux structures de gestion des ressources communes déjà en place (zone de chasse, chantier forestier, plan d'eau, bas-fonds, périmètre aménagé, etc.) et quels liens entretiendront-ils avec la commission foncière rurale ?

Les textes cités plus haut n'offrent pas de réponses claires et satisfaisantes à ces questions. En particulier :

- aucun enseignement de la pratique des CVGT et des rôles joués ou non par les coutumiers n'a été tiré ;
- les échelles pertinentes de gestion foncière et de conciliation locale n'ont pas été définies ;
- aucune garantie n'est donnée en faveur d'une dévolution de la responsabilité de gestion foncière à des structures légitimes et légales existantes.

2.3. Des instances de concertation foncière

L'avant projet de loi foncière rurale en discussion stipule que « **les communes rurales peuvent créer des instances locales visant à organiser la concertation sur les questions relatives à la gestion sécurisée, équitable et durables des terres et à la prévention des conflits.** » (Article 50)

Déjà, le document de politique nationale, dans son Orientation 3, enseigne que la meilleure efficacité des mécanismes de règlement des conflits sera réalisée à travers les axes qui consistent à :

- reconnaître les prérogatives des institutions villageoises et inter villageoises dans le règlement alternatif des conflits fonciers, et
- renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers.

L'avant projet de loi foncière rurale note que les instances de concertation foncière ont un rôle consultatif et sont composées d'institutions villageoises intervenant en matière de gestion foncière, « **notamment les représentants des autorités coutumières et des personnes ressources locales** ». (Article 50)

L'on peut en déduire que la création de ces instances de concertation est prévue à l'échelle villageoise. Le niveau inter villageois semble ainsi occulté. Or, dans plusieurs localités du Burkina Faso (zone Ouest par exemple) la maîtrise foncière coutumière, lorsqu'elle est effective, s'exerce tantôt au niveau villageois, tantôt au niveau inter villageois ; c'est-à-dire, généralement en dehors des villages dont beaucoup sont d'anciens hameaux de culture créés du fait du croît démographique ou à la faveur d'une stratégie d'occupation du terroir.³

De plus, la loi burkinabé attribue de nos jours le traitement des différends fonciers au Tribunal de grande instance. La prévention et la régulation des conflits sont du ressort

³ Par exemple, le Chef-lieu du département de Békuy dans la province du Houet est dénommé d'après un frère cadet du Chef de village de Sara qui s'installa dans cette localité. Dans le « bon vieux temps » d'ailleurs, Békuy s'appelait Sara-Kongo (littéralement, « la brousse de Sara »). Bien qu'étant aujourd'hui chef-lieu de département ou de commune rurale, les rituels liés à la terre se font à Sara.

du Tribunal Départemental (TD) qui devient ainsi un niveau supérieur de conciliation par rapport aux niveaux villageois et inter villageois.

Au regard de ce qui précède, la non prise en compte des échelles inter villageoise et départementale comme niveaux de conciliation des conflits fonciers constitue une lacune.

Par ailleurs, les questions de la gestion du foncier d'une part et de la prévention/gestion des conflits d'autre part, ne semblent pas différenciées dans la mouture actuelle de la future loi foncière rurale. La « concertation sur les questions relatives à la gestion sécurisée, équitable et durable des terres » est déjà du ressort de ladite commission foncière rurale nous semble-t-il. Ainsi, la prévention et la gestion des conflits devraient, notamment aux niveaux inter villageois et départemental, être confiées à des *structures de recours, distinctes de la structure qui s'occupe au quotidien de la gestion foncière sur le terrain. C'est ce qui assurerait la crédibilité et la gestion indépendante des dossiers conflictuels.*

En conclusion, nous retenons ce qui suit :

1. la mise en place des services fonciers ruraux constitue une innovation pertinente. Ces services permettront de *déconcentrer* la gestion du foncier au niveau des communes rurales en attendant sa décentralisation effective. La décentralisation de la gestion foncière exige en effet le transfert des compétences et des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences en vue de *la construction de l'autonomie locale.* (A. Rochegude, 2001)
2. faire de la commission foncière rurale une structure interne du CVD ne semble pas réaliste et serait préjudiciable à son fonctionnement harmonieux et efficace. Cette structure risque de fonctionner comme une coquille vide à l'instar de la CVGT. *La décentralisation de la gestion foncière suppose la délégation de prérogatives et donc de pouvoirs de décisions à des niveaux inférieurs* (principe de subsidiarité), ici les niveaux villageois et surtout inter villageois.
3. la dénomination de l'instance de concertation foncière doit être mieux précisée pour mettre en exergue son rôle de prévention/régulation des conflits. De plus, les niveaux de recours possibles de cette instance ne semblent pas en phase avec les expériences de terrain qui montrent que les ruraux font recours tant aux niveaux inter villageois, départemental que régional.⁴

⁴ En effet, beaucoup de conflits fonciers se règlent aux niveaux villageois et inter villageois (maîtrise coutumière), mais aussi au niveau régional par les chefs de cantons existant au sein de la chefferie mossi ou ce qui reste des anciennes chefferies de canton créés du temps de la colonisation dans l'Ouest du pays. Malgré la dissolution officielle de ces dernières, les anciennes relations sociopolitiques et foncières continuent de subsister. C'est d'ailleurs ce qui explique en partie le poids excessif des chefferies politiques dans la gestion foncière rurale au Burkina Faso. Elles « représentent » la chefferie terrienne sur des questions qui ne relèvent pas de leurs prérogatives et ont donc tendance à faire ombre à cette chefferie.

3. Les enjeux de pouvoirs et le jeu des acteurs dans la gestion foncière rurale

Gérer le foncier est une question éminemment politique. Elle suppose la mobilisation d'acteurs aux intérêts parfois divergents et exige une autorité, donc l'exercice de pouvoirs de décision. Aujourd'hui en milieu rural particulièrement, elle met souvent en lice les pouvoirs dits coutumiers aux pouvoirs dits modernes.

Le débat sur la question foncière n'est pas nouveau en Afrique. Selon Chauveau, c'est un retour à des préoccupations anciennes ; la question foncière fut en effet écartée pendant un temps des agendas officiels pour cause de politisation excessive. (J-P Chauveau, 2007)

Ce débat date de la période coloniale pour ce qui est du Burkina Faso. L'extrait ci-après permet de cadrer la problématique.

« La question foncière a été posée dès le début de la période de la colonisation selon une problématique qui reste encore d'actualité : les responsables des services des domaines de l'ancienne Afrique Occidentale Française ont, entre 1899 et 1901, évolué entre deux tendances, l'une privilégiant le respect et la reconnaissance des droits coutumiers, l'autre la généralisation de la propriété foncière du code civil de 1804.

... ..

Ce choix de politique foncière, quelles qu'en soient les raisons historiques, continue à peser sur les options contemporaines à deux réserves près :

- d'une part, le contrôle qu'exerçait l'Etat colonial sur les terres immatriculées au titre de son domaine « imminent » s'est transformé en un monopole foncier étatique. L'exercice d'un contrôle est devenu un droit de propriété plus ou moins exclusif ;

- d'autre part, une politique cohérente de généralisation de la propriété foncière par l'attribution de concessions administratives sur le domaine de l'Etat s'est scindée en deux politiques alternatives : concrétisation du monopole étatique (Burkina, Congo, Bénin) ou généralisation de la propriété privée (Côte d'Ivoire, Mali, Togo, ...), selon des choix qui relèvent des modèles de développement économique et social, socialistes ou libéraux.

Par contre, une autre tendance de ces politiques reste prégnante : la non reconnaissance de la conception « coutumière » des rapports de l'homme à la terre et des droits qui peuvent être exercés dans ou sur l'espace. »

(A. Faure, E. Leroy, 1990)

3.1. Des choix idéologiques et politiques anciens ... en évolution constante, mais toujours prégnants

En ce qui concerne le Burkina Faso en effet, la concrétisation du monopole foncier étatique s'est faite avec la promulgation de la Loi portant Réorganisation Agricole et Foncière (RAF) en 1984. Elle a décidé en particulier la suppression des titres fonciers.⁵

⁵ En 1984, seulement 5500 titres fonciers environ étaient délivrés, en majorité en milieu urbain. (S. Sanou, 1986)

Toutefois, la version de la RAF en vigueur (1996) et son décret d'application de 1997 rétablissent le titre foncier et indiquent les procédures requises pour l'aliénation du Domaine Foncier National (DFN) qui demeure de plein droit propriété de l'Etat. Le monopole de l'Etat est donc maintenu à travers le DFN même si des aménagements sont opérés pour attribuer des titres de jouissance (au nombre de 6) et un titre foncier aux personnes physiques et morales qui en feraient la demande et remplissent les conditions requises.

L'adoption récente de la PNSFMR ouvre la voie à une autre évolution : la reconnaissance, en plus du DFN, d'un Domaine foncier des collectivités territoriales d'une part et d'autre part, du patrimoine foncier des personnes physiques et moral de droit privé.

Toutefois, ces différentes évolutions ne doivent pas occulter une constante : *la non reconnaissance officielle de la conception « coutumière » des rapports entre l'homme et la terre et les droits y afférents.*

La reconnaissance implicite faite à travers la délivrance d'un procès verbal de palabres est toutefois à sens unique. Il ne s'agit que de constater une possession en vue de son immatriculation ; donc une procédure de purge des droits de superficie acquis de fait.

La conception dite coutumière de l'appropriation foncière considère en substance que *la terre appartient aux ancêtres qui sont morts, aux quelques personnes toujours en vie et aux nombreux descendants à naître.* (Machyo, in S. Sanou, 1986)

De plus à l'instar de l'eau et l'air, cette conception estime que la terre ne saurait être appropriée par un individu car elle n'est pas faite de main d'homme. Les aînés du lignage n'en ont que la garde ; ils ne sont que des *gestionnaires d'un patrimoine commun.*

Le débat sur le foncier rural est, quant au fond, un vieux débat qui a surtout pris place entre chercheurs et praticiens du développement rural en Afrique anglophone ; le débat porte sur le caractère contraignant ou non du système africain de tenures foncières pour le développement rural. (La - Anyane, 1971 et Ojo, 1978 ; in Sanou, 1986)

Toutefois, certaines contentions cachait mal *l'hypothèse implicite qui voudrait que pour le succès de la modernisation et le développement agricole en Afrique, l'on reproduise le modèle colonial de relations foncières ; en d'autres termes, l'application systématique du système de propriété privée.*

Aujourd'hui au Burkina Faso, tout se passe comme si cette hypothèse est partagée par la majorité des décideurs. Le débat a sans doute cours mais ne s'est malheureusement pas affiché lors des concertations et dialogues politiques organisés pendant le processus d'adoption de la PNSFMR.

C'est le lieu de rappeler que la Banque Mondiale fut aussi l'un des grands défenseurs de la propriété privée rurale en Afrique jusqu'au début des années 1990. C'est en tirant les leçons d'une expérience Kenyane que cette institution a reconnu que « **la propriété individuelle a entamé la cohésion sociale. La propriété individuelle n'est pas la seule option mais la nationalisation n'est jamais la bonne option, les collectivités qui jouissent d'une protection juridique suffisante et d'objectifs clairs réussissent à gérer leur milieu de manière durable. Il est donc primordial d'associer les populations locales à la résolution des**

problèmes d'environnement ». (Arbres, Forêts et Communautés rurales, bulletin N°3 p 10 et 11)

Il faut aussi rappeler que nos coutumes ne sont pas statiques ; elles évoluent et s'adaptent continuellement aux nouveaux contextes de développement agricole et de modernisation (voire occidentalisation). Depuis bien longtemps, *nombre d'études ont montré l'individualisation des tenures foncières en Afrique et au Burkina Faso*. (Robert, 1953 ; Boutillier, 1964 ; Kholer, 1971 ; Uchendu, 1970 ; Savonnet, 1978 ; in Sanou, 1986)⁶ Le caractère « lignager » de la gestion foncière reste dominant en milieu rural mais on assiste à un glissement des responsabilités pratiques de gestion (décisions d'exploitation mais aussi de transaction foncière) aux segments mineurs du lignage y compris à des familles nucléaires. Mieux, des pratiques nouvelles de transaction foncière qui s'accommodent mal avec le caractère sacré et inaliénable de la terre des ancêtres sont devenus courants (monétarisation des transactions à travers des « ventes » déguisées et des locations notamment).

Dans le contexte actuel des opérations de sécurisation foncière, cette perception ancestrale de la gestion foncière est l'un des facteurs qui conduisent au rejet des titres comme forme de sécurisation. *C'est une perception qui existe, qu'il faut respecter tant qu'elle ne s'oppose pas aux perceptions nouvelles qu'adoptent d'autres acteurs ruraux*. C'est pourquoi le choix de la PNSFMR pour une diversification des offres de sécurisation est pertinent. En outre, la délivrance d'une attestation de possession foncière (envisagée dans l'avant projet de loi en élaboration) permet de sécuriser les tenants des deux perceptions, celle « précoloniale » et celle « coloniale ».

Ceci est conforme à la tendance prise par le débat sur le foncier au début des années 90. Elle est *désormais fondée sur une adaptation aux pratiques foncières locales et vise à donner aux droits existants et reconnus localement une existence juridique indépendamment de leur origine ancestrale ou moderne* (Lavigne Delville, Ouédraogo, Toulmin, 2002).

⁶ Contrairement aux visions « fixistes » des systèmes fonciers coutumiers qu'ont longtemps développé certains agronomes et économistes. (Lavigne Delville, 1998)

3.2. La construction institutionnelle locale et le jeu des acteurs

Une institution est par définition une *instance pérenne d'autorité dotée de pouvoirs légitimés par tous*. Une structure qui ne s'impose pas dans son milieu et donc ne peut exercer de pouvoirs ne saurait mériter le qualificatif d'institution.

En matière de gestion du foncier et des ressources naturelles, plusieurs expériences locales de construction institutionnelle menées au Burkina Faso ont montré leurs limites comme l'indique l'extrait ci-dessous.

1. Le cas du GEPRENAF (Gestion Participative des Ressources Naturelles et de la Faune) nous enseigne que certaines structures nouvelles apparaissent comme étrangères au milieu local (les AGTREN) et d'autres épousent entièrement les contours des institutions « coutumières » (section foncière des AGTREN). ... Les AGTREN sont sensées appliquer la loi qui les régit, laquelle loi est méconnue au niveau local. ... les autorités foncières n'ont que la coutume comme référence bien que désignées comme responsables de la section foncière de l'AGTREN
 2. L'ex-chef de canton de Barani semble avoir recouvré son pouvoir politique à travers la dynamique engagée par le PDRI/HKM. Aujourd'hui, sa position de président du Comité Départemental de Gestion des Ressources Naturelles est un important facteur de blocage de la dynamique de mise en œuvre du programme d'aménagement et de gestion de la zone sylvo-pastorale de Barani. Beaucoup d'acteurs se détournent du processus engagé : anciens captifs aujourd'hui principaux agriculteurs, éleveurs transhumants, etc.
 3. Les autochtones du village de Dèga (PDR/Boulgou) ont développé une stratégie de pilotage de l'opération d'aménagement du bas-fond en positionnant les membres des lignages du chef de village et du chef de terre dans l'ensemble des nouvelles structures créées. En outre, ils ont pu *imposer la procédure coutumière de gestion des terres* en reléguant la commission d'attribution des parcelles aménagées au rang d'observateur lors de la session d'attribution.
 4. L'Organisation Paysanne Inter Villageoise (OPIV) et la cellule de coordination inter villages de Balignar ne sont pas fonctionnelles (Projet VARENA). Les autochtones ont préféré travailler avec les chefs coutumiers et les chefs de lignages, en respectant donc les coutumes et institutions endogènes.
 5. Des conflits de leadership entre structures locales altèrent parfois la pérennité des règles édictées. Au PSB/DANIDA par exemple, des conflits entre le RAV (Responsable administratif villageois qui, en général, représente les structures coutumières) et les responsables de la CVGT (structure nouvelle, conforme à la loi) entraînent la conduite d'actions négatives parallèles.
 6. Au PDISAB (village de Sandié), une mésentente entre le chef de terre et le RAV n'a pas facilité la conduite du processus enclenché.
- (S. Sanou et al, 2003)

Les expériences de terrain relatées ci-dessus permettent de tirer un certain nombre de leçons :

1. il subsiste généralement un problème de légitimité des nouvelles structures locales de gestion du foncier et des ressources naturelles lorsque les normes et valeurs locales ne sont pas intégrées dans les préoccupations des intervenants.
2. l'ouverture des structures nouvelles aux responsables coutumiers n'entraîne pas automatiquement leur dynamisation et efficacité. Il y a le besoin d'une discussion et des négociations franches sur les normes et valeurs à observer ensemble. L'adoption de règles consensuelles semble la clé de voûte.
3. les rapports entre structures officielles de gestion foncière et instances coutumières méritent d'être franchement discutés et clarifiés. Les enjeux d'inclusion et/ou de collaboration sont à évaluer profondément.
4. les modes coutumiers de régulation foncière sont parfois fortement affaiblis et ne peuvent constituer une pierre d'attente pour la promotion des structures locales. Il s'impose donc une analyse approfondie des réalités locales du point de vue des rapports de force et du jeu des acteurs et pouvoirs en présence.

Au total, des questions majeures restent toujours non résolues. Il faudrait d'abord savoir comment procéder et que puiser dans les modalités locales d'organisation et de régulation foncière pour édifier de nouveaux dispositifs localement adaptés et efficaces. Ensuite, il s'agit d'identifier, en lien avec chaque contexte spécifique, quels acteurs mobiliser (autorités locales et usagers des ressources naturelles confondus) et quelles fonctions leur attribuer.

Il nous apparaît ainsi que quatre (04) principales catégories d'acteurs doivent être considérées dans le processus de construction institutionnelle pour la gestion foncière locale :

- l'Etat ;
- la collectivité territoriale ;
- les associations d'usagers ;
- les autorités coutumières.

3.2.1. la place de l'État

L'État a engagé un processus qui a abouti à la PNSFMR et un avant projet de loi foncière rurale est en élaboration. Des documents cadre sont donc prévus au niveau national.

Au niveau local et à travers le préfet du département, l'État a principalement joué le rôle de conciliation lors des conflits fonciers en milieu rural. Le préfet est en effet le président du tribunal départemental de conciliation. De manière constante cependant, les principaux recours de l'administration ont été les autorités coutumières à ce jour. De plus en plus, le préfet indexe le maire quand il s'agit des questions foncières.

Les textes de la décentralisation en vigueur affichent en effet l'option pour une gestion décentralisée du foncier. Toutefois, le processus de décentralisation semble fortement progressif en milieu rural notamment et plusieurs compétences sont encore du ressort

des structures déconcentrées de l'État (aménagement du territoire et délivrance de titres d'occupation en particulier).

3.2.2. la collectivité territoriale

Elle a désormais, au plan légal, un domaine foncier propre constitué par les parties du domaine national cédées par l'Etat. Toutefois, la gestion des domaines transférés est soumise à autorisation préalable de la tutelle.

Le transfert des compétences aux communes rurales doit être effectif au plus tard trois (03) ans après la mise en place des organes délibérants (i.e. en 2010). Peuvent cependant être transférées dès la mise en place des organes délibérants les compétences et ressources dans les domaines social, culturel, de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Il faut rappeler que *l'orientation 1, axe 2 de la PNSFMR vise à reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter villageoises sur les ressources communes de leurs terroirs, gage de leur gestion durable et équitable. Ceci passe par :*

- l'identification des règles d'accès à ces ressources dans le respect de l'équité et des spécificités écologiques et culturelles locales ;
- la délimitation participative et concertée des terroirs concernés ainsi que la détermination de la vocation de ses différentes zones ;
- l'adoption de mécanismes de responsabilisation des communautés de base (délégation de pouvoirs, protocoles d'accords locaux, etc. ;
- la mise en place d'institutions locales représentatives et légitimes dont l'accord est nécessaire et indispensable pour toute décision du conseil municipal concernant l'utilisation des ressources foncières desdites communautés.

En conclusion, l'option pour une gestion décentralisée du foncier est faite quand bien même le poids de la tutelle semble lourd et s'exercer souvent à priori. *Ce qui est moins clair c'est le niveau de décentralisation dont il s'agit. A notre sens, le niveau communal est encore loin du terrain où se mène la gestion de proximité ; les niveaux villageois et inter villageois sont plus appropriés pour une gestion locale des ressources naturelles renouvelables.*

De plus, la gestion de proximité du foncier ne saurait être confiée à une structure consultative du conseil municipal. Le risque immédiat encouru est *la dérive vers une gestion partisane du foncier*, à l'instar de la spéculation foncière en œuvre au niveau national par les soins des « nouveaux acteurs ».⁷

3.2.3. les associations d'usagers

En respectant les principes énoncés dans l'Orientation 2, Axe 4 de la PNSFMR, la mise en place des institutions locales légitimes prend nécessairement en compte les associations d'usagers des ressources communes (forêt, plan d'eau, zone cynégétique, périmètre aménagé, etc.). Ces structures locales ont généralement l'avantage de

⁷ Beaucoup de tergiversations ont précédées la mise en place des CVD dans les villages. Les enjeux financiers constituaient la toile de fond des discussions qui ont duré près d'une année. Plusieurs conseillers municipaux étaient prêts à démissionner pour être membres du CVD puisque celui-ci devait suppléer à la CVGT, structure qui a géré une partie des financements du PNGT2 (Programme national de gestion des terroirs, deuxième phase).

disposer d'un savoir faire, d'une connaissance fine du terrain et des ressources exploitées ainsi qu'une organisation locale et des règles d'exploitation de ces ressources. Mieux, certaines de ces structures ont parfois des accords de gestion ou même des concessions avec l'Etat (ex : gestion des forêts naturelles, de zones cynégétiques, gestion de plan d'eau). Ces acquis méritent d'être confortés et ne sauraient être remis en cause par la mise en place de commissions foncières dont la légitimité et l'efficacité ne sont pas encore démontrées. Qui plus est, ces commissions vont remettre en cause le pouvoir et les prérogatives nécessaires pour le fonctionnement harmonieux et efficace de ces associations d'usagers.

Ces dernières peuvent être élargies aux organisations paysannes de façon générale : groupement ou coopérative de maraîchers et de riziculteurs sur un périmètre irrigué, groupement de pêcheurs sur un plan d'eau, etc. Ces structures s'investissent dans l'exploitation agricole, halieutique, pastorale, sylvicole, etc. et *constituent des espaces préexistants d'expression et de compétences, des lieux appropriés pour une gestion efficace des ressources communes*. En outre, l'ensemble de ces usagers a son mot à dire dans la gestion des ressources naturelles renouvelables qu'ils exploitent.

3.2.4. les autorités coutumières

Levons d'abord l'équivoque. Au Burkina Faso, il faut distinguer deux (02) principaux types d'autorités coutumières ou traditionnelles : les chefferies politiques et les chefferies de terre. Toutefois, *cette dernière forme est absente dans certaines localités du pays* ; principalement dans la portion Nord correspondant à des zones à dominante pastorale.⁸

Dans ces localités, la chefferie politique se trouve être aussi un gestionnaire du foncier. « Le Cheick gère tout » dit-on à Todiam par exemple ; aussi bien les hommes que le foncier. Cependant, plusieurs lignages peuvent disposer d'un « domaine foncier propre », à l'exception des anciens captifs.

Schématiquement, les chefferies politiques les plus hiérarchisées se composent d'un chef suprême, les chefs de cantons, les chefs de villages et les chefs de quartier. Les moins structurées s'organisent en chefferies de village, de hameaux (parfois érigés ultérieurement en villages) ou de quartiers.

*Le chef politique gère principalement les hommes.*⁹ Cependant, il est tenu informé de l'ensemble des transactions foncières car *il est un recours en cas de conflits fonciers*.

La chefferie de terre est exercée par des familles dites autochtones. *Le détenteur est prêtre de la terre* et dispose de pouvoirs mystiques. Il est choisi non seulement en fonction du droit d'aînesse dans la famille mais surtout à cause de ses aptitudes personnelles. Le chef de terre est le détenteur du secret des coutumes liées à la terre. *Il autorise l'accès à la terre et aux ressources naturelles* : exploitation agricole, implantation de l'habitat, inhumation, etc. *Il est « conservateur du foncier » et fait*

⁸ Voir cas de Todiam dans la province du Lorum in S. Sanou et al, 2007.

⁹ Un adage mossi dit que le crapaud et ce qu'il a dans le ventre appartiennent au serpent. Par analogie, le chef de terre et sa terre appartiennent, dit-on, au chef politique ! En effet, le chef politique intervient parfois dans l'administration des terres mais ne disposant pas de pouvoirs mystiques, il fait appel au prêtre de la terre (communément appelé chef de terre) pour les rituels d'usage.

office de cadastre « ambulant » car il a la maîtrise des limites des domaines familiaux et du village. C'est pourquoi, le chef de terre intervient également lors des conflits fonciers.

La fonction de chef de terre est très contraignante cependant (interdits alimentaires et vestimentaires, lieux interdits, etc.) et de fait, sa succession est de plus en plus difficile.¹⁰

Dans un contexte d'espace fini, la pratique montre que les enjeux majeurs se situent autour du contrôle des transactions et la régulation des conflits fonciers.

4. Les orientations possibles

Plusieurs pistes de réflexion et d'action sont envisageables. Nous en citerons cinq (05).

4.1. Il n'est pas souhaitable de standardiser les institutions de gestion foncière locale.

La variabilité des contextes locaux interdit toute généralisation abusive des formes institutionnelles à promouvoir. Autant les pratiques foncières locales sont variées et en mutation constante, autant le niveau de structuration locale des usagers des ressources varie d'une localité à l'autre.

De plus, les échelles de mise en place de ces institutions locales devraient être fonction des contextes locaux. L'échelle villageoise peut être pertinente chez certains peuples d'agriculteurs et totalement absurde dans les zones à vocation pastorale ou de villages où les ressources s'enchevêtrent (terres agricoles, ressources communes), rendant plus pertinente la gestion de ces ressources à l'échelle inter villages.

La standardisation ne devrait donc pas être de mise. Il convient plutôt de permettre et rester ouvert aux innovations institutionnelles tout en insistant sur la prise en compte des compétences et savoir faire locaux d'une part et d'autre part, en procédant stratégiquement à l'élaboration des chartes foncières locales (ou règles locales de gestion des ressources naturelles renouvelables) avant la mise en place des institutions de gestion foncière. La réflexion préalable sur les chartes foncières locales permettra aussi de cibler les acteurs locaux incontournables dans la mise en place et le fonctionnement d'institutions locales légitimes.¹¹

Le code de conduite général ainsi élaboré (ensemble de principes et de règles) permettra de préciser le minimum sur lequel toutes les parties prenantes décident de coopérer.

¹⁰ Selon le Toogo Naaba de Ouahigouya, le royaume du Yatenga comptait 150 chefs de terre (détenteurs de « pioches sacrées ») à l'époque. Aujourd'hui, on n'en compte que 25.

¹¹ Comme indiqué plus haut, la fonction du chef de terre suggère sa nécessaire collaboration dans l'élaboration des règles locales et dans la délimitation des terroirs et espaces ressources. Nous disons bien *collaboration* et non *inclusion* ; et tout bon « prête de la terre » déclinerait l'offre d'inclusion. Par contre, le chef de village ou de canton organise régulièrement des sessions de conciliation des différends fonciers. Ces institutions locales sont donc à prendre en compte dans le dispositif de règlement alternatif des conflits fonciers.

4.2. Une distinction claire est nécessaire entre institution de gestion foncière et institution de régulation des conflits fonciers.

La gestion foncière locale se fait au quotidien et exige que la collectivité territoriale compétente délègue un ensemble de pouvoirs de décision au niveau villageois ou inter villageois, selon l'échelle pertinente localement (application du principe de subsidiarité). Des dispositions seront alors prises pour que ces échelons inférieurs soient légitimes et jouissent d'une base légale.

La régulation des conflits s'exécute régulièrement aussi en milieu rural et chaque localité du pays dispose de pratiques spécifiques. Les personnes ressources mobilisées lors de ces médiations diffèrent généralement selon les échelles de recours. Les autorités coutumières et religieuses tendent à jouer un rôle primordial dans ces recours. Un effort doit être fait pour rester conforme à ces pratiques locales conformément à l'Orientation N°3 de la PNSFMR.

4.3. L'état doit diligenter le transfert effectif des compétences de gestion du foncier et des ressources naturelles en milieu rural.

Des compétences effectives sont légalement dévolues à la commune rurale surtout dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Le transfert effectif de ces compétences participera à l'exercice direct de l'autonomie locale que suppose la décentralisation. Bénéficiant de l'accompagnement effectif et régulier des services techniques déconcentrés et autres personnes ressources, les élus locaux se forgeront ainsi des capacités et savoir faire nouveaux.

Les capacités et compétences se renforçant dans l'action, celles de délivrance de titres d'occupation (aujourd'hui partagées avec l'Etat) pourraient alors revenir à la commune rurale, suite à une évaluation des performances.

4.4. Ayons une juste compréhension du rôle dévolu à la commune rurale.

Le Code général des collectivités territoriales a été conçu en tentant d'annihiler les spéculations foncières vécues dans les communes urbaines lors des lotissements.¹² C'est pourquoi, entre autres, que les zones d'habitation, de production et de conservation ont été imaginées pour les communes rurales. Une telle précaution semble en deçà des actions à envisager.

Il convient aussi de bien préciser le rôle dévolu aux communes rurales dans l'exercice autonome des affaires locales.

En matière de gestion foncière particulièrement, disposer d'un domaine foncier propre ne doit pas signifier devenir le « tout Etat » que la RAF a consacré en 1984 à travers la création d'un Domaine foncier national « de plein droit propriété de l'État ». Tout en respectant la création d'un Domaine foncier local pour les collectivités territoriales, il

¹² Production et attribution de parcelles à usage d'habitation et de commerce dans les zones urbaines.

faudrait aussi entrevoir la gestion de ce foncier local en terme de maîtrise d'ouvrage déléguée ou même de maîtrise d'œuvre. La commune rurale ne peut ni ne doit tout faire à plus forte raison son excroissance, le CVD. D'où l'idée de s'appuyer sur les associations d'usagers, les institutions villageoises et inter villageoises qui ont parfois des acquis et des expériences certaines sur le terrain. Le transfert de certaines prérogatives permettra de conforter ces acquis tout en construisant au besoin des institutions locales pertinentes, viables et disposant d'une reconnaissance légale.

4.5. On pourrait valablement s'appuyer sur des expérimentations locales !

La complexité de la question foncière rurale a rendu nécessaire la mise en place d'opérations pilotes de sécurisation foncière dont l'évaluation devait donner des pistes pour l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière. Cette stratégie correspond à la conduite de recherche - actions participatives dont les résultats permettent de dégager des recommandations claires, pertinentes et convaincantes.

Dans cette même veine, il conviendrait de lancer des expérimentations pilotes dans l'ensemble des sept (07) zones socio-foncières du pays. Un suivi rigoureux de ces expérimentations par les démembrements régionaux (projetés) de la Commission nationale de sécurisation foncière en milieu rural, puis une évaluation circonstanciée par la commission nationale serait le gage de l'adoption de mesures idoines à prescrire dans la loi foncière rurale. A ce stade de la connaissance des contextes locaux très variés et en mutation rapide, les orientations prises en matière d'institutions locales de gestion foncière sont sujettes à caution et grosses d'incertitudes. Les débats qu'on a esquivés hier nous attendent en chemin demain... ou après demain.

Les enjeux valent la peine de se donner le temps de ces expérimentations locales. Il n'y a pas lieu de se précipiter pour disposer d'une loi foncière rurale ici et maintenant !

Références bibliographiques

- **Bary, Ouédraogo, Sanou et Thiéba, 2005** : Diagnostic de la situation de sécurisation foncière rurale, Rapport final.
- **Chauveau, 2007** : Sociétés agraires, urbanisation et question foncière ; une exception africaine ? Cahiers Agricultures Vol. 16, n°5, septembre - octobre 2007.
- **Faure et Leroy, 1990** : Experts et développeurs face aux enjeux de la question foncière en Afrique francophone. Les Cahiers de la Recherche Développement n°25 - mars 1990.
- **Forel Silva, nd** : L'environnement et le développement : la Banque Mondiale, la FAO et la Coopération Française prennent position. Arbres, Forêts et Communautés rurales, bulletin N°3.
- **Lavigne Delville (dir.), 1998** : Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Khartala - Coopération Française.
- **Lavigne Delville, Ouédraogo, Toulmin, 2002** : Dynamiques foncières et interventions publiques : enjeux, débats actuels et expériences en cours sur les politiques foncières en Afrique de l'ouest. Séminaire de Ouagadougou « Pour une sécurisation des producteurs ruraux », mars 2002.
- **RocheGude, 2001** : La décentralisation, une opportunité pour la relance du foncier. Séminaire de Ouagadougou sur « Sécuriser les producteurs ruraux » mars 2001.
- **Sanou et al, 2007** : Opérationnalisation de la composante foncière du programme de développement rural durable (PDRD). Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques.
- **Sanou, 2006** : Gestion foncière décentralisée au Burkina Faso : état des lieux et orientations politiques en construction. Communication au quatrième atelier des Commissions Foncières, Niamey ; juin 2006.
- **Sanou et al, 2003** : Elaboration et validation des règles locales de gestion foncière dans les zones de terroir au Burkina Faso. Tome 3 - Synthèse et recommandations. Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (DEP - Projet d'Appui à l'élaboration des politiques agricoles, composante sécurisation foncière).
- **Sanou, 1986** : Land tenure structures in the agricultural district of Houde, Burkina Faso : a study in rural social change and development. Ph. D. Dissertation, Michigan State University, USA.

- **Tallet, 1998** : Au Burkina Faso, les CVGT ont-elles été des instances locales de gestion foncière ? in Lavigne Delville (dir.), 1998.
- **DECRET N°2007 - 610/PRES/PM/MAHRH** portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural du 04 Octobre 2001.
- **DECRET N°2007-032/PRES/PM/MATD** portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD).
- **LOI N0055-2004/AN** portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso.
- **LOI N043/98/AN** portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.
- **DECRET N°97-054/PRES/PM/MEF** du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la loi sur la Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina Faso.
- **LOI N°014/96/ADP** portant Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina Faso.