

Programme Zones Arides

DOSSIER

L'appropriation privée en milieu rural

**Politiques foncières et pratiques locales
au Burkina Faso**

Armelle Faure

IIED

INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

**Dossier n° 59
Octobre 1995**

Armelle Faure est anthropologue, docteur de l'Ecole des hautes études en sciences sociales et consultante indépendante. Elle est l'auteur de nombreuses études sur le terrain et d'articles sur la gestion des ressources naturelles, le foncier et la décentralisation, principalement en Afrique de l'ouest. Elle a récemment publié un livre: *Le Pays Bissa avant le Barrage de Bagré. Un essai d'anthropologie de l'espace rural*, aux Editions SEPYA, Paris.

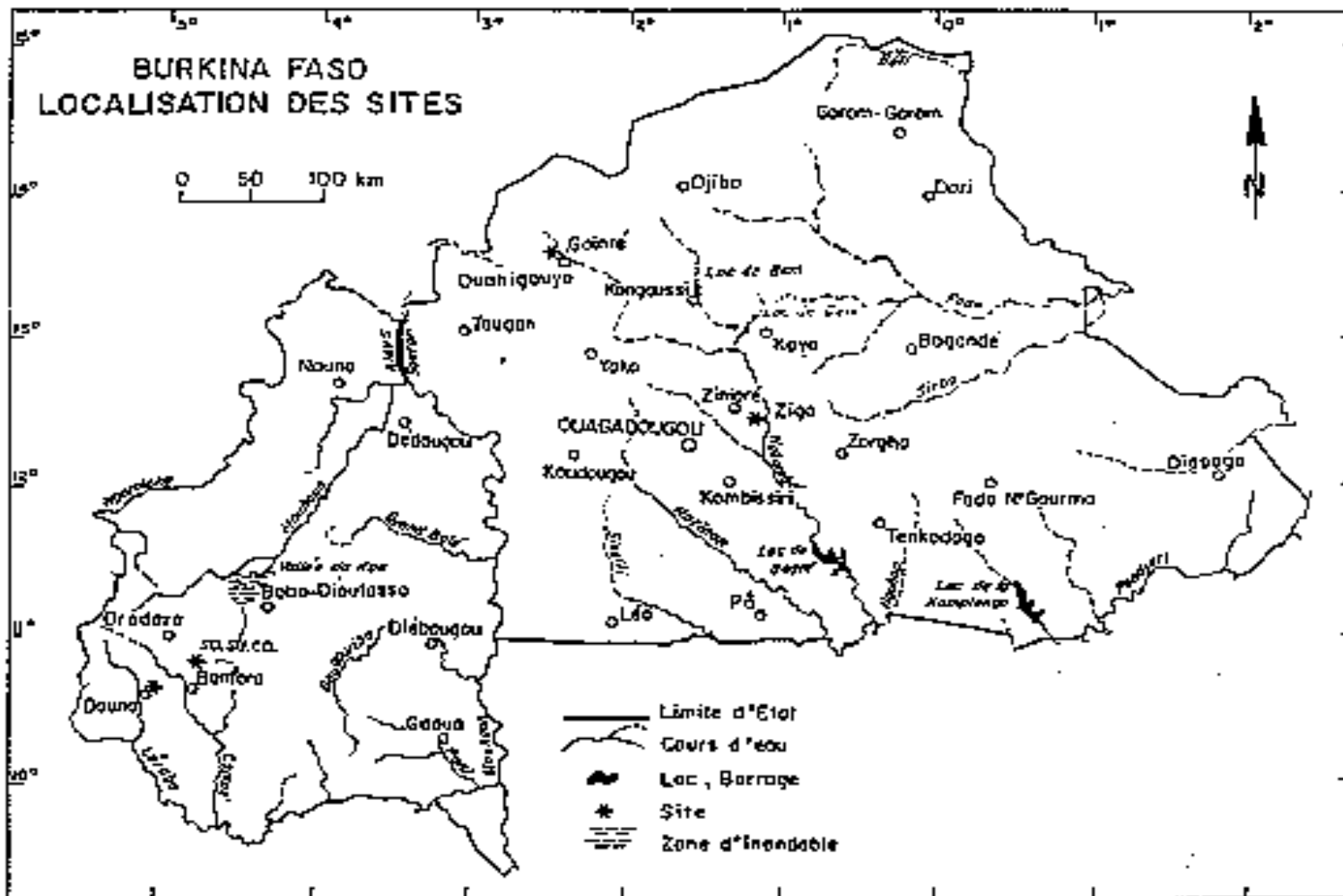
L'appropriation privée en milieu rural

**Politiques foncières et pratiques locales
au Burkina Faso**

Armeïle Faure

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
I. LES TRIBULATIONS DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE	2
Le marché de la terre à la veille de la Révolution	2
La réorganisation agraire et foncière de 1984	4
Le programme national de gestion des terroirs (PNGT)	5
La réorganisation agraire et foncière de 1991	6
La relecture de 1994	7
II. LES PERSPECTIVES ACTUELLES	8
Les contraintes sociales: l'exemple de l'irrigation privée	9
Passer du contrôle coutumier à un contrôle administratif, démocratique et décentralisé	13
Limites de la loi actuelle de décentralisation	14
CONCLUSION	14
BIBLIOGRAPHIE	16
Carte	ii
Tableau	10



Source : Atlas Jeune Afrique.

Dessiné par Jean G. K.

L'APPROPRIATION PRIVEE EN MILIEU RURAL Politiques foncières et pratiques locales au BURKINA FASO

INTRODUCTION

Dans quelles conditions peut-on devenir propriétaire foncier dans les campagnes du Burkina Faso? La Réorganisation agraire et foncière de 1991 offre de nouvelles possibilités aux investisseurs en déclarant que "les terres du Domaine foncier national peuvent être cédées à titre de propriété privée", mais son application est-elle si facile dans les faits? Si les investisseurs ont du mal à faire reconnaître leurs droits foncières dans les terroirs, peut-on subvertir cet obstacle pour en faire l'argument d'une gestion décentralisée et concertée?

Le cas de l'irrigation privée permet d'amorcer une réflexion dans ce domaine encore méconnu de la propriété individuelle légale dans les pays sahéliens.

Avec la Réorganisation agraire et foncière de 1991, le gouvernement burkinabé veut préserver une certaine justice sociale dans la distribution des champs, afin d'éviter à la fois les paysans sans terre et la capitalisation du foncier, tout en confortant la sécurité alimentaire, par l'intensification de l'agriculture et en favorisant les investissements privés. A ces préoccupations, les agences de développement et leurs financeurs, en particulier la Banque mondiale (Cleaver 1992, Cernea 1988) ajoutent la régénération des ressources naturelles et le contrôle des abus de l'Etat, afin d'éviter de reproduire des projets qui déposèdent de leurs terres des populations impuissantes à défendre leurs droits (SOSUCO¹, AVV², Vallée du Kou, Bagré et bientôt Ziga).

L'objectif de cette communication est d'analyser les perspectives de traitement de la question foncière au Burkina Faso dans le milieu rural, plus particulièrement dans le domaine de l'appropriation privée. L'historique de l'appropriation privée au cours des vingt dernières années montre qu'il y a un gouffre entre les tentatives d'actions politiques et les pratiques très diverses sur le terrain. Face aux demandes d'appropriation privée l'Etat oscille, mettant le

¹ SOSUCO : Société Sucrière de la Comté

² AVV : Autorité d'Aménagement des Vallées des Voltas

marché de la terre hors la loi pendant la Révolution, puis déclarant au contraire par la Loi de 1991 que les terres du Domaine foncier national peuvent être cédées à titre de propriété privée. En réalité, l'achat des terres par des entrepreneurs agricoles, ainsi que toute forme de contrôle durable de l'accès aux riches terres de bas-fonds, se réalisent totalement en dehors de l'Etat, selon des principes qui n'offrent ni sécurité foncière durable, ni garantie d'entretien du patrimoine foncier.

I. LES TRIBULATIONS DE LA PROPRIETE PRIVEE

Bien des facteurs montrent qu'il était nécessaire de lancer une profonde réforme foncière au Burkina. Le contrôle de l'accès aux terres par les chefs de familles autochtones favorise évidemment la constitution de réserves foncières villageoises et la protection des ressources naturelles. Mais il exclut une partie des populations; les jeunes et les femmes peuvent difficilement obtenir des parcelles dans leur terroir, et les agriculteurs résidant dans des régions appauvries ne peuvent se déplacer qu'en nombre réduit pour s'installer sur des terres plus riches. Les règles d'usage coutumier rendent l'innovation difficile, car on considère que le fait de planter des arbres ou de faire des amendements durables transforme le statut de la propriété des terres. L'investisseur est considéré d'un mauvais oeil s'il n'appartient pas à un clan autochtone. Il peut obtenir l'autorisation de faire des installations, mais n'a de garanties de durabilité pour ses investissements que dans la mesure où il fait preuve d'un comportement social irréprochable à l'égard de ses créanciers fonciers. Les deux lois agraires et foncières de 1984 et 1991 auront tenté de réduire le pouvoir des responsables traditionnels du foncier, sans succès. La loi de 1984 avait interdit la vente des terres, alors que celle de 1991 avait favorisé le principe d'une appropriation privée par la voie administrative.

Le marché de la terre à la veille de la Révolution

Deux lois ont été promulguées après l'Indépendance en 1960 et 1963, afin de réglementer les terres du domaine privé, ainsi que pour permettre à l'Etat de réserver des terres pour des aménagements spéciaux³. L'Etat s'est constitué dans les années quatre-vingt un domaine foncier de plus de deux millions d'ha: 2 040 000ha pour l'AVV et 10 000ha de périmètres irrigués, dont 8 000ha à la SOSUCO. Cependant, l'accès à la propriété privée par le biais des concessions

³ La loi no 77 du 12 juillet 1960 et la loi no 29 du 24 juillet 1963.

rurales est resté réduit : seulement 19 titres fonciers, pour un total de moins de 140ha, ont été accordés entre 1952 et 1980 (D. Ouedraogo, 1986).

Dans les terres rurales non aménagées, la mainmise des chefs de familles autochtones sur les meilleures terres (bas-fonds pour le maraîchage, l'arboriculture, la riziculture etc.) leur offre un patrimoine à valeur d'échange. Ils peuvent prêter leurs parcelles pour se constituer une clientèle de personnes redevables, ou même les céder contre de l'argent car il existe un marché de la terre informel.

Le marché foncier est dynamique et il diffère selon les contextes sociologiques: dans le Sahel Peul, les RimaéBè s'approprient les bas-fonds au détriment des FoulBè, plus motivés par l'achat de bétail. Ce mouvement s'accroît pendant les cycles des sécheresses de 1973 et 1984, lorsque le bétail des FoulBè est frappé et qu'ils cherchent à échanger ou vendre ce qu'ils possèdent. Dans l'Ouest, l'usufruit des vergers autour de Bobo-Dioulasso est vendu d'un fonctionnaire à un autre après la fin de son service dans la province (un verger d'Iha de manguiers, bananes et agrumes, avec un baraquement et un puits était loué jusqu'à 300.000FCFA pendant la décennie des années quatre-vingt). A Banfora, pendant les années fastes des débuts de la SOSUCO, les mangueraias pouvaient se vendre sans titre foncier au même prix.

Sur le Plateau Mossi Central, où les terres sont peu fertiles et l'eau parcimonieuse, il n'y a pas de tels marchés, mais les abords des barrages où l'on cultive le maraîchage en décrue font l'objet de contrôles individuels. Autour de Ouagadougou, un tenancier peut prêter l'accès à la terre de plusieurs parcelles maraîchères qu'il ne possède pas, ce prêt rend le bénéficiaire redevable de services, mais il ne semble pas qu'il y ait de transactions monétaires, car les rentes de ces activités, sur des parcelles individuelles très petites, sont peu fructueuses. De même autour des lacs sahéliens, pour accéder aux périmètres irrigués de contre saison des abords des Lac Bam ou Sian, par exemple, où la culture du haricot vert rapporte des revenus très importants aux chefs d'exploitations, les propriétaires coutumiers ne réclament pas d'argent. Ils bénéficient des arrière-effets des engrais sur les parcelles lorsqu'ils cultivent leurs céréales en saison pluviale; ils doivent terminer leur récolte tôt - et ils choisissent donc de produire du maïs précoce - pour remettre les terres aux maraîchers. L'exploitation de ces basses-terres est continue sur toute l'année.

Lorsqu'il s'agit des terres "libres" ou de "brousses" non appropriées par un clan ou un chef de famille, de ces espaces sur lesquels aucun individu ne peut déclarer "cette terre est à moi", il faut passer par l'autorisation du chef de terre

pour cultiver une parcelle⁴. Cette restriction était une garantie pour que les villages conservent des réserves foncières. C'était aussi un obstacle à la vente de vastes territoires, ce qui n'a pas empêché des entrepreneurs dynamiques de vouloir contourner ces pratiques qu'ils jugeaient obsolètes, comme le montre le conflit qui a opposé les deux communautés de Niaogho et Beghedo en pays bisca, en 1982 et 83. Résumons ce conflit en quelques mots, et en le réduisant à ses stricts aspects fonciers : les commerçants de Beghedo possédaient des tracteurs et ils ont voulu se faire octroyer plus d'une centaine d'hectares par le chef de terre de Niaogho. Or celui-ci pouvait difficilement se faire reconnaître par les villageois comme le propriétaire de forêts dont il n'avait en réalité, de par sa fonction, que la gestion (pour plus de détails cf. Faure, 1990).

Avant la Révolution, certaines terres avaient donc une valeur marchande, mais les investisseurs n'arrivaient pas à faire reconnaître cette valeur en dehors d'un contexte social et culturel. Les terres appartiennent à un clan ou à une communauté villageoise et il leur était impossible d'en obtenir la propriété au sens romain *jus, usus et abusus*- le droit d'en jouir et de le revendre, et les titres fonciers n'y pouvaient rien.

La Révolution va réprimer ces tentatives de donner une valeur privative à la terre. Elle va aussi tenter de réduire le pouvoir des tenants du foncier : les chefs de familles autochtones et les détenteurs de droits coutumiers.

La Réorganisation agraire et foncière de 1984 : "la terre appartient à l'Etat"

Par l'affirmation de l'article 1 : "la terre appartient à l'Etat" la RAF⁵ a un effet de coupure : elle purge les droits coutumiers. Positivement, cette déclaration met fin au conflit cité ci-dessus, Niaogho *versus* Beghedo, car elle dissout les ambiguïtés concernant le statut des "terres libres". Puisque celles-ci n'appartenaient à aucun clan, des chefs coutumiers tentaient abusivement de transformer leur droit de "gestion" en un droit de "propriété" : le droit de

⁴ Il faut distinguer le rôle du chef de village, qui régit la vie sociale des communautés - au moins dans le centre et l'est du pays, car cette fonction était quasiment absente à l'ouest avant la colonisation - de celui du chef de terre. Dans tout le Burkina, le chef de terre a un rôle religieux et symbolique. Il est le garant de l'accès au terroir, sur un espace dont les limites sont bien connues. Il préside les rites de fertilité, qui sont autant d'occasions pour les cultivateurs de reconnaître les droits fonciers des autochtones. Il est responsable des rites réparateurs en cas de transgression d'interdits sociaux liés à la terre: bagarre avec effusion de sang, copulation en brousse etc.

⁵ RAF: Réorganisation agraire et foncière

vendre ces terres aux commerçants qui voulaient les payer. La Réorganisation agraire et foncière de 1984 rend cette perspective hors la loi en interdisant toute vente de terres.

Néanmoins, ce slogan révolutionnaire, largement diffusé par la radio, crée les conditions d'un accès ouvert et gratuit aux réserves foncières. Il est détourné de son sens et interprété comme "les terres libres appartiennent à ceux qui les travaillent". Partout, les cultivateurs étendent leurs surfaces, et conquièrent de nouveaux espaces au détriment des forêts et des zones pastorales. Cette politique d'occupation de l'espace agraire se traduit aussi par des migrations continues, en provenance des terres appauvries du Plateau mossi vers les forêts du Sud et de l'Ouest, débarrassées de l'onchocercose. Les colons spontanés, enhardis par les déclarations révolutionnaires, n'ont plus peur des gardiens coutumiers de ces terres.

Ce qui était auparavant considéré comme des terres communes à l'accès réservé devient une ressource d'accès libre.

Une telle évolution de l'occupation de l'espace n'échappe pas aux décideurs politiques. La question foncière préoccupe les révolutionnaires; les radicaux prônent la création de fermes d'Etat pour encadrer une production planifiée, alors que d'autres observateurs s'alarment de la destruction du patrimoine foncier national, facteur productif essentiel pour un développement agropastoral durable. Le gouvernement adopte finalement le Programme national de gestion des terroirs à titre expérimental en 1987. C'est le choix d'une gestion collective, participative, et encadrée par des équipes de professionnels qui agissent comme conseillers. Une autre option pour éliminer les conditions d'accès libre et réduire la destruction des ressources naturelles aurait été de privatiser les terres et inciter des individus à investir. Cette perspective n'est pas envisageable dans les idées de l'époque révolutionnaire.

Le Programme national de gestion des terroirs (PNGT)

Il s'agit de construire des programmes de développement à petite échelle, pour permettre aux populations résidentes de renforcer leurs pouvoirs de décisions dans les terroirs et de contrôler l'utilisation des ressources naturelles.

La démarche a été adoptée depuis par un grand nombre de projets et elle est appliquée aujourd'hui à plusieurs centaines de villages (Toulmin 1994). Sa

réussite tient à une restructuration concertée de l'espace comme le montrent bien des études de cas (Faure 1992).

Cependant, ce programme reste limité par rapport aux 8 000 villages du Burkina et à cause des investissements financiers importants, difficilement reproductibles à l'échelle nationale. Le PNGT participera au règlement de la question foncière, à condition qu'il s'inscrive dans la politique de décentralisation en cours, et qu'il soit réellement participatif, sans devenir un programme d'assistance.

Après la révolution, le gouvernement veut favoriser l'investissement des capitaux, ce qui le mène à réviser la Réorganisation agraire et foncière de 1984, afin d'autoriser l'appropriation privée des terres.

La Réorganisation agraire et foncière de 1991 : la propriété privée

Le texte de 1991 réaffirme dans son article 1 que les terres constituent le Domaine foncier national. Mais l'article 3 indique que : "les terres du DFN peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales dans des conditions fixées par *Kiti*⁶. Les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'Etat", néanmoins, l'administration contrôle leur mise en valeur.

D'après la RAF de 1991, les exploitants peuvent donc obtenir des titres fonciers, suivant une simple procédure administrative⁷.

En principe, l'obtention d'un titre garantit à son propriétaire la sécurité foncière: nul ne peut venir revendiquer les champs exploités, puisque la procédure inclue une publicité. En principe également, cette propriété peut être hypothéquée auprès des banques, afin d'obtenir des prêts. Le prix de la terre est prévu dans la RAF, non pas en fonction de son usage et de sa rentabilité ou d'une valeur d'échange sur un marché, mais au prorata de sa surface (article 207).

⁶ Les *Kiti*, *raabo* et *zatu* sont les noms des actes administratifs (décrets) pris par le gouvernement révolutionnaire. Ces termes persistent dans le texte de la Réorganisation agraire et foncière de 1991 et doivent être supprimés après les débats de la relecture de 1994.

⁷ Les procédures sont décrites dans les art. 96 et 101, relatifs au droit de jouissance permanent (permis d'exploiter), et les articles 104-105 sur la cession des terres du DFN en pleine propriété. Le requérant doit payer une taxe de 5 000FCFA par hectare. Les art. 631 à 636 précisent les modalités d'immatriculation des terres, et les art. 637 à 685 la publicité foncière. Les droits de superficie sont consolidés après la réalisation de mise en valeur conforme aux textes en vigueur.

Les textes de la Réorganisation agraire et foncière de 1991 évitent les plus gros écueils : la capitalisation de terres non mises en valeur, source de rente foncière est interdite⁸. Bien sûr, le contrôle de mise en valeur dépendra du zèle qu'y mettra l'administration, comme le montre d'ailleurs une curieuse restriction dans l'article 208⁹. La loi prévient l'éviction des paysans pauvres incapables de payer des taxes pour l'usage des terres rurales¹⁰ : l'usage des terres non aménagées reste gratuit (Dubalet 1993). La RAF de 1991 introduit un nouvel organe, issu de l'expérience de la gestion des terroirs : la Commission villageoise de gestion du terroir¹¹. Cette déclaration reconnaît un échelon de gestion décentralisé à l'échelle villageoise, mais cet effort n'a pas été, hélas, poursuivi dans la Loi du 6 mai 1993 portant sur l'organisation de l'administration territoriale. Cette loi de décentralisation ne reconnaît que les provinces et les communes comme collectivités territoriales.

L'accès à la propriété s'appuie sur un bornage ponctuel, au cas par cas; il n'y aura pas de cadastre national. La RAF prévoit donc le côtoiement de trois systèmes: le public (domaine foncier national), le privé et le coutumier, dont les deux premiers sont reconnus explicitement dans le texte, le domaine coutumier étant considéré comme "transitoire", article 708 "en attendant la mise en place effective des commissions villageoises de gestion des terroirs".

La relecture de 1994

Des travaux de relecture de la RAF ont eu lieu d'août à septembre 1994, afin d'adapter les textes au nouveau contexte d'Etat de droit et de les harmoniser avec les nouvelles lois ratifiées par l'Assemblée nationale, notamment le Code de l'environnement. La RAF sera prochainement transformée et accompagnée d'un décret d'application adopté en Conseil des ministres.

Quelles sont les perspectives actuelles, lorsque l'on confronte les principes

⁸ Article 101 : la délivrance des titres est subordonnée à la mise en valeur dûment constatée des terres. Cette affirmation juridique devrait limiter l'accumulation foncière à but spéculatif.

⁹ Article 208: Nonobstant les dispositions de l'article 203 ci-dessus, l'Etat peut aliéner les terrains au profit des personnes morales, publiques ou privées, sans mise en valeur préalable.

¹⁰ Articles 90 et 91: l'occupation et exploitation des terres rurales non aménagées sont gratuites et ne donnent pas lieu au paiement de taxe ou redevance. Mais elles peuvent être aliénées du domaine foncier national après avoir été immatriculées, art. 88.

¹¹ Article 106 et 107: les structures de gestion des terres du domaine foncier national sont les commissions d'attribution, d'évaluation et de retrait, attributions exercées par les commissions villageoises de gestion des terroirs.

édictees par la RAF avec les pratiques locales? En quoi les intérêts individuels, qui devraient être satisfaits par l'acquisition d'un titre, peuvent-ils être compatibles avec les intérêts des villageois résidents d'un terroir?

Quel cadre institutionnel de traitement du foncier peut-on proposer, qui soit en accord avec les politiques gouvernementales, pour assurer à la fois la sécurité alimentaire, l'accès à la terre pour tous, une gestion durable des ressources naturelles et un développement local?

II. LES PERSPECTIVES ACTUELLES

La dévaluation du franc CFA, survenue en janvier 1994, devrait favoriser les investissements, relancer la production agricole et la consommation locale burkinabée. Mais pratiques et politiques foncières ne s'accordent pas actuellement pour réaliser une gestion optimale des terres rurales.

Une perspective opérationnelle de traitement de la question foncière prend en compte le cadre administratif et juridique (les lois), le social (analyser les contraintes), et l'institutionnel (l'applicabilité).

Le cadre administratif et juridique a été exposé plus haut. Il est l'un des principaux obstacles à l'applicabilité de la loi: la RAF de 1991 ne prévoit aucune concertation entre les entrepreneurs privés et les responsables traditionnels de la terre.

L'appropriation des terres est considérée uniquement comme une procédure administrative, le corps social du foncier est ignoré, tout comme sa valeur économique.

Les commissions villageoises de gestion des terroirs, en revanche, constituent une base à la fois institutionnelle et sociale, efficaces si elles existaient sur tout le territoire. Leur composition permettrait de contourner l'arbitraire coutumier (l'accès aux parcelles et leur retrait entre les mains d'une seule personne), tout en conservant la légitimité locale qui confère la sécurité foncière. L'expérience montre que lorsque l'élection des membres d'une CVGT¹² intervient réellement à l'issue d'un processus participatif, dans lequel les objectifs de la Commission

¹² CVGT : Commission villageoise de gestion du terroir

sont bien compris par les populations, la CVGT reprend la trame de l'institution foncière locale, en rajeunissant ses membres et en diversifiant ses genres (sont désignés les fils du chef de village, le neveu du prêtre de la terre¹³, l'enfant du chef de l'eau ou de la brousse, l'épouse du président du groupement villageois etc.).

Les contraintes sociales : l'exemple de l'irrigation privée

La Loi de 1991 devrait favoriser l'appropriation privée. Qu'en est-il dans les pratiques? Prenons le cas d'un groupe socio-économique qui devrait avoir un besoin impératif de bénéficier de la sécurité foncière, compte tenu de l'importance de ses investissements. Dans le paysage rural du Burkina, les investisseurs privés les plus importants, si l'on exclue les commerçants, sont actuellement les exploitants possédant des périmètres irrigués.

L'irrigation privée se définit ici comme une activité économique entièrement indépendante de l'Etat, depuis les aménagements des périmètres jusqu'à la commercialisation des produits, en passant par la fourniture des intrants et l'encadrement agricole¹⁴.

Les périmètres sont aménagés par leurs propriétaires, pour un coût inférieur de moitié à ceux des périmètres d'Etat (avant dévaluation, 2 à 3 millions CFA pour les privés contre 6 millions pour les périmètres d'Etat). Les surfaces par périmètre sont de 20 à 30ha, mais certains propriétaires possèdent jusqu'à 100ha en plusieurs blocs dans des sites éloignés les uns des autres. Les budgets mobilisés sont importants, car l'investissement de départ pour 25ha est d'environ 75 millions CFA (avant dévaluation), et l'investissement par campagne, pour le haricot vert sur la même surface, d'environ 30 millions. Ces entrepreneurs sont au nombre d'une dizaine au Burkina, tous d'un haut niveau de formation (ingénieurs). La plupart ont dirigé des services publics, et les troubles des années révolutionnaires les ont mené à changer d'activités et à créer leur entreprise. La spéculation agricole principale est le haricot vert, exporté vers la France. L'arboriculture irriguée donne aussi des revenus intéressants sur le marché local, surtout la banane : 1ha bien exploité rapporte facilement plus d'un

¹³ Dans l'ouest du Burkina, le prêtre de la terre a un rôle religieux et tout accès à la terre s'accompagne d'un don symbolique à ce personnage (poulets, noix de cola, argent)

¹⁴ Cette définition ne prend donc pas en compte la question de la privatisation des zones aménagées par l'Etat. L'Etat cherche actuellement à proposer des formes contractuelles à des exploitants, pour leur transférer les terres et leur gestion suivant une procédure financière adéquate.

million CFA par an. Les entrepreneurs contrôlent toute la filière du secteur, depuis la production sur les parcelles jusqu'à l'exportation. La difficulté est de contrôler la vente en France à Rungis, seule destination pour l'instant, et seulement un ou deux exportateurs burkinabés y parviennent (Faure 1994).

Tableau des exploitants-exportateurs (liste non exhaustive)

Société	Localisation	Superficie	Total aménagé*
FLEX FASO (Société d'économie mixte en cours de privatisation)	1. Bazega 2. Vallée du Kou 3. La Guénako 4. La Tapoa	36ha 30ha 100ha 10ha	176ha (difficultés d'exploitation, car les équipements sont obsolètes)
SKOFA (Société privée d'exportation)	1. Lac Bam 2. Yatenga 3. Savili 4. Kompienga	Darigma 12ha, Koupellé 12ha Gouiné 10ha 32ha 11 ha	70 à 120ha
PICKOU (Société privée d'exportation)	Lac Dem	90ha	90ha (seulement 30ha exploités en 1994)
FASO FRUITS (Société privée d'exportation)	1. Lac Bam 2. Badara	Bam 17ha Kora 20ha Badingo 7ha 22ha (bananes)	66ha
Zimtanga (Exploitant)	Lac Bam	Zimtanga 14ha Batenga 14ha Bargo 13ha Badnogo 9ha	50ha
PACO (Société privée d'exportation)	1. Toécé (Bazéga) 2. Lac Sian 3. Gomboussougou	13ha 4ha 7ha	24ha
DEFI (Société privée d'exportation)	Yabasso	20ha	20ha

* les périmètres aménagés ne sont pas exploités en totalité chaque année

L'ampleur de ces activités montre combien la sécurité foncière est un impératif, pour une gestion optimale des investissements, dans le domaine de l'irrigation privée : il faut pouvoir fournir des produits régulièrement pour rembourser les emprunts.

Pourtant, très peu d'irrigateurs privés possèdent des titres fonciers. Parmi les sept entrepreneurs cités dans le tableau ci-dessus, seulement deux ont un titre, obtenu avant la Révolution de 1983. Mais ils ne considèrent pas que ce titre leur assure la sécurité foncière, comme en témoigne la mésaventure survenue à l'un d'eux en 1994. Il possédait un périmètre de 15ha en haricot vert sur le lac Bam, mais il a été contraint d'interrompre son exploitation, malgré le titre et après dix ans, à cause d'une mésentente entre les propriétaires fonciers. Son cas n'est pas unique et les arboriculteurs ne sont pas épargnés. Un exploitant en bananes d'Orodara, fonctionnaire en retraite installé pourtant depuis 15 ans, se voit sommé cette année par le propriétaire foncier de rendre les terres.

La question foncière reste donc un problème pour les entrepreneurs qui investissent dans l'espace rural, mais elle n'est pas avancée comme un obstacle prioritaire. Lorsqu'ils ne sont pas originaires du village où ils possèdent une exploitation, les propriétaires de périmètres privés ont intégré l'insécurité foncière comme un paramètre de leur activité. Ils conçoivent un mode d'exploitation nomade avec un équipement mobile. Les entrepreneurs ruraux qui appartiennent aux clans des propriétaires fonciers, en revanche, peuvent aménager durablement leur périmètre : réservoirs d'alimentation, canalisations souterraines etc.

Ces exploitants-exportateurs avancent un autre argument pour expliquer que la détention d'un titre de propriété foncière ne fait pas partie de leurs priorités: les banques ne reconnaissent pas les titres fonciers des exploitations agricoles, ni des terres rurales, comme des garanties. Ces titres n'autorisent pas, aujourd'hui, les investisseurs à obtenir des prêts bancaires, en dépit de ce qui est écrit dans la RAF¹⁵. Leur premier souci est d'obtenir des fonds, pour investir dans des améliorations techniques (construction de bassins pour régulariser les débits en eau des rivières, achat de pompes immergées, gouttes à gouttes etc.) mais aussi

¹⁵ Les articles 102 et 103 de la RAF de 1991: "tout titulaire de l'un des titres de jouissance des terres du domaine foncier national (...) peut affecter son droit à la garantie d'emprunts de sommes d'argent ou de toute autre obligation." "Le produit de l'emprunt ou de toute autre obligation doit avoir pour objet exclusif la mise en valeur du terrain."

pour des crédits de campagne¹⁶, afin de ne pas être trop dépendants de leurs clients européens. En d'autres termes, le marché de la terre en milieu rural est trop peu développé pour qu'un titre foncier puisse offrir la valeur d'un crédit auprès d'une banque.

Les entrepreneurs traitent le foncier en terme social : il est essentiel d'entretenir de bonnes relations dans le village, en particulier avec les autorités coutumières et les "propriétaires fonciers" qui les ont autorisés à s'installer sur place. Les investisseurs cherchent à rationaliser leur activité économique en limitant les risques imposés par les contraintes sociales.

On peut s'interroger sur l'impact de leur exploitation sur le développement des terroirs. Quelques exploitants-exportateurs rétribuent les paysans qui travaillent sur leurs périmètres avec une régularité louable (SKOFA, Faso Fruits, PACO). Ce n'est le cas de tous, et la difficulté majeure pour les paysans est de recouvrer les revenus de leurs peines. Sur le lac Dem par exemple, capable de fournir 600t de haricots verts par saison sur un total des 4 000t. exporté par le pays, les coopérateurs n'ont reçu leur dû en totalité que pendant les deux premières années d'exploitation¹⁷. Pire, les revenus de "l'or vert" ne profitent en rien aux populations des lacs, qui végètent sans infrastructure sociale. Sur le lac Dem par exemple, les produits pourraient générer une vente brute de plusieurs centaines de millions CFA après dévaluation. Or les villages concernés n'ont ni école, ni dispensaires, ni forages. Les Sahéliens des bords des lacs Dem et Bam n'ont parfois pour bénéfice que celui de rester travailler sur place en saison sèche, au lieu d'émigrer vers la Côte d'Ivoire. En outre, l'environnement est le cadet des soucis des exploitants des périmètres, peu informés dans ce domaine. L'irrigation par pompage des rivières pérennes de l'Ouest entraîne la coupe des forêts galeries et la dégradation des rives. L'eau utilisée pour le maraîchage est parfois puisée dans des canaux pollués.

Comment arriver à concilier la préservation de l'environnement, l'amélioration des conditions de vie des populations rurales dans une perspective de développement durable, et la sécurité foncière dont doivent bénéficier les investisseurs ?

¹⁶ Ce type de crédit est contracté avant la saison agricole et doit être remboursé à la fin de la saison, après les dernières récoltes (en général six mois).

¹⁷ Les comptes d'exploitation individuels montrent que, pour plus de vingt semaines de jardinage intensif, l'exploitant d'une parcelle de 80 ares reçoit à peine plus de 25 000FCFA. Des revenus complémentaires, en vivrier, proviennent du maïs cultivé en brise-vent sur le pourtour des parcelles et permettent aux paysans de supporter les privations de la saison sèche dans cet environnement difficile.

Le cadre institutionnel existe en partie au Burkina Faso, ainsi que des déclarations de politiques générales en matière d'administration du territoire et de gestion décentralisée. Il manque cependant des organes intermédiaires et quelques outils formels pour que l'application des idées politiques soit possible.

Passer du contrôle coutumier à un contrôle administratif, démocratique et décentralisé

Les difficultés foncières que rencontrent les irrigateurs privés montrent que la détention d'un titre foncier ne peut pas régler leur problème, si le titre ne s'accompagne pas d'une reconnaissance consensuelle, par les propriétaires terriens, de leur droit durable d'exploiter les terres basses.

L'arbitraire des institutions coutumières persiste dans la question foncière (accès aux terres, retraits) malgré les tentatives successives de les réduire, par décrets, et par l'expérience de démocratie directe de la Révolution (1983-87).

La reconstruction progressive de la société civile au Burkina, dans le cadre de la Constitution de 1992 devrait contribuer à transformer durablement leur pouvoir. L'Assemblée des députés du peuple a voté le 6 mai 1993 la loi d'Administration du Territoire prévoyant l'élection de maires dans les communes. Les maires représentent une gestion décentralisée et démocratique de la chose publique, mais leur échelle d'exercice reste éloignée des électeurs, car au plus 108 communes sont prévues pour gérer les 8000 villages burkinabé (seulement 33 communes de plein exercice ont élu leur maire en février 1995). Cette décentralisation est prudente. De plus, rien indique aujourd'hui que l'expérience des commissions villageoises de gestion des terroirs sera répliquée à une échelle nationale, malgré la lettre de la RAF. Pourtant beaucoup d'aspects positifs sont à retenir. Les plans de gestion villageois établis par les projets de gestion des terroirs ont permis aux producteurs, à l'instar des plans fonciers expérimentés en Côte d'Ivoire, d'acquérir une connaissance globale de la vocation des terres, qui leur permet d'envisager une dynamique de développement plus rationnelle dans leurs terroirs. Les cartes ou les schémas établis sont des outils de discussion pour prendre des décisions communes concernant les attributions foncières. Pour que les commissions villageoises de gestion des terroirs puissent gérer efficacement les questions foncières sur le territoire national, les institutions font défaut. Les commissions ou tout autre organe représentant un village ou un groupe de villages, pour être efficaces, devront s'inscrire dans un cadre de négociation participatif entre les dispositifs du droit moderne (l'administration des domaines chargé de l'enregistrement des

titres fonciers) et les responsables locaux. Ce cadre regrouperait l'administration, les services techniques, les représentants élus et les opérateurs privés, afin de résoudre la question foncière par une responsabilité collective et le partage des décisions.

Limites de la loi actuelle de décentralisation

Les collectivités territoriales ne peuvent pas, en l'état actuel de la loi, gérer le foncier, car la législation relative au domaine foncier a été conçue dans une optique centraliste. L'étude foncière réalisée par le SERA remarque : "L'excès du monopole foncier de l'Etat pourrait être atténué par une délégation de pouvoirs faite par l'Etat au profit des collectivités territoriales, en vue d'assurer la gestion des terres. On pourrait espérer alors une plus grande efficacité de gestion de la part d'autorités plus proches des réalités du terrain. Dans ce cas, les prérogatives qu'exercent ces collectivités publiques sur les terres du domaine national, le sont au nom et pour le compte de l'Etat." (SERA 1994). Cependant, comme il a été remarqué plus haut, par la loi du 6 mai 1993, seules les provinces et communes ont le statut de collectivité territoriale. Les villages et les départements n'ont que le statut de circonscriptions administratives, non dotées de la personnalité morale.

CONCLUSION

En conclusion, le cadre légal existe au Burkina Faso pour que tous les producteurs, les petits paysans comme les investisseurs privés, obtiennent la sécurité foncière, mais il n'est pas utilisé. Les pratiques actuelles montrent que le règlement légal de la question foncière doit nécessairement s'accompagner d'une reconnaissance sociale de l'acquisition des terres par les villageois résidents du terroir.

Par conséquent, sécuriser les investisseurs privés sur leurs périmètres passe par le renforcement du rôle des communautés de base dans la gestion du foncier.

Cependant, pour concilier le local et le global, le social et le légal, l'exploitation vivrière et les investissements en agriculture de rente, pour appliquer les déclarations de politiques nationales et lever les obstacles à une gestion décentralisée, il manque encore quelques aménagements institutionnels. Après l'élection démocratique des maires des communes, la construction de la société

civile doit descendre encore d'un échelon vers le terroir (les communes rurales). Il manque également des organes de concertation foncière décentralisés accueillant les différents acteurs, sans lesquels l'amorce progressive d'un développement durable n'est pas possible. L'objectif est de démarrer une dynamique locale de reconnaissance et de règlement des questions foncières. L'utilisation de plans fonciers villageois, manipulés par les commissions villageoises de gestion des terroirs, serait un outil de gestion participatif efficace, mais cette possibilité n'est pas encore évoquée dans le pays. Il faut généraliser les commissions villageoises de gestion des terroirs, et leur reconnaître une personnalité juridique et morale.

Le cadre institutionnel proposé ici pour favoriser la sécurité foncière et les investissements en milieu rural, issus directement de l'expérience en cours au Burkina, est bien loin de prôner le principe d'une propriété libérale dans le sens du droit romain - *jus, usus et abutendi* : le droit d'en jouir, user et disposer. Il s'agit au contraire de conserver à la fois l'oeil du village sur la gestion locale et l'oeil des services techniques de l'Etat, pour un aménagement concerté de l'espace et des ressources naturelles.

BIBLIOGRAPHIE

BRUCE John W. & MIGOT-ADHOLLA Shem (editors), 1993, Searching for land tenure security in Africa, Kendall/Hunt Publishing Co, 282p.

CERNEA M., Involuntary Resettlement in Development Projects. Policy guidelines in World Bank-Financed Projects, Washington, The World Bank, 1988, (World Bank Technical Paper No. 80).

CLBAVER K. & SCHEIBER G., The Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa, Washington, The World Bank (Agriculture and Rural Development Series No. 1).

DUBALET Ousseini Charles : L'accès à la propriété au Burkina Faso, Université de Ouagadougou, Faculté de Droit et de Science Politique, Mémoire de Maîtrise, 1993, 84p.

Etude sur la loi foncière et la mise en application des Plans de Gestion des Terroirs, Ouagadougou, SERA/MARA, Septembre 1994, rapport provisoire, 39p.

FAURE Armelle, Perception de l'approche "gestion de terroir" par les populations rurales du Burkina Faso. Onze études de cas, Ouagadougou-Paris, PNGT/CCCE, Avril 1992, 130p., multig.

FAURE Armelle, "Niaogo versus Beghedo. Un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé", Cahiers Sciences Humaines de l'ORSTOM, 29 (1), 1993 : 105-119.

FAURE Armelle, L'irrigation privée au Burkina Faso. Foncier - Sociologie, Ouagadougou, Banque Mondiale, Juin 1994, 52p.

QUEDRAOGO Diédonné, Aménagements hydro-agricoles. Opération "terres neuves" et déplacement de la population du Burkina Faso de 1900 à nos jours, Université de Bordeaux, Thèse pour le Doctorat d'Etat, 1986, 4 vol. 1277p.

QUEDRAOGO Hubert et YAMEOGO Denise, Rapport sur la décentralisation, Ouagadougou, PNGT/MARA, Novembre 1993

PAINTER Thomas, Trouver la bonne voie : lier les concepts à l'action afin d'améliorer l'utilisation des ressources naturelles dans le Sahel ouest-africain, Londres, IIED (Dossier No. 40), March 1993, 44p.

Textes portant sur la Réorganisation Agricole et Foncière, Ouagadougou, Juin 1991, 736 articles.

TOULMIN Camilla, Gestion des terroirs : le concept et son développement, UNSO, 1994, 38p.



Programme Zones Arides
INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT
3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, UK
Tel: (44-171) 388.2117 Fax: (44-171) 388.2826
e-mail: lieddrylands@gn.apc.org